INVESTIGACIÓN

PIEB

DISEÑO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS IMPLÍCITOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA (1994-2008)

Gover Barja Daza
Sergio Villarroel Böhrt
David Zavaleta Castellón



Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)

Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)

Gover Barja Daza
Sergio G. Villarroel Böhrt
David Zavaleta Castellón







La Paz, 2012

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos; y de Maestrías para el Desarrollo de la Escuela de la Producción y la Competitividad de la Universidad Católica Boliviana.

Barja Daza, Gover

Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008) / Gover Barja Daza; Sergio G. Villarroel Böhrt; David Zavaleta Castellón. -- La Paz: Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana; Fundación PIEB, 2012.

xix ; 172p. ; grafs.;cuads. : 23 cm. -- (Serie Investigación)

D.L. : 4-1-1079-12

ISBN: 978-99954-57-33-4 : Encuadernado

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL / DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE SEGUNDA GENERACIÓN / ECONOMÍA INSTITUCIONAL / INSTITUCIONALIDAD FISCAL / DESCENTRALIZACIÓN – MODELOS / DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA / DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA / DESCENTRALIZACIÓN FISCAL MUNICIPAL / INCENTIVOS FISCALES / REGULACIÓN ECONÓMICA / DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL / POLÍTICA FISCAL / BOLIVIA

1. título **2**. serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Campus Universidad Católica Boliviana, Bloque “G”, Piso 2
Av. 14 de Septiembre esq. calle 2, Obrajes
Teléfonos: 2786719 - 2786729 - 2782965
Correo electrónico: carce@mpd.ucb.edu.bo
Página web: www.mpd-ucb.edu.bo
La Paz, Bolivia

Edición: Mónica Navia
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Marco A. Guerra
Fotografía de portada: Composición PIEB
Impresión:

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

Índice

Presentación IX

Prólogo XIII

Agradecimiento XIX

Introducción 1

Capítulo I
Descentralización Fiscal de Segunda Generación 5
1. Contraste entre primera y segunda generación........ 6
2. Economía institucional 7
3. Institucionalidad política 9
4. Institucionalidad fiscal 12
5. China y Latinoamérica 13
6. Modelos alternativos 16
7. Evaluación del desempeño 21

Capítulo II
Institucionalidad de la descentralización boliviana 23
1. Aclaraciones conceptuales 23
2. Orígenes del proceso de descentralización boliviano........ 26
3. Instituciones políticas y fiscales de la descentralización 31
4. Nivel municipal (1994-2008) 32
   4.1. Visión 32
   4.2. Regulación económica 36
   4.3. Financiamiento 41
   4.4. Elección e incentivo 48

5. Nivel prefectural 49
5.1. Visión 51
5.2. Regulación económica 52
5.3. Financiamiento 53
5.4. Incentivos de economía política 55
6. Cambios introducidos en la nueva Constitución Política del Estado 56
6.1. Visión 61
6.2. Regulación 61
6.3. Financiamiento 62
6.4. Elección 65
6.5. Incentivo de economía política 65

Capítulo III
Incentivos en la descentralización fiscal municipal 67
1. Estrategia econométrica 67
2. Datos y variables 69
3. Algunas estadísticas descriptivas 73
4. Alineamiento municipal 79
5. Restricción presupuestaria municipal 87
6. Incentivo a la generación de ingresos propios 91
7. Modelos de impacto de la descentralización municipal 94

Capítulo IV
Incentivos en la descentralización fiscal del nivel intermedio .. 99
1. Datos y variables 100
2. Algunas estadísticas descriptivas 102
3. Modelo de esfuerzo de contribución de impuestos 111
4. Modelo de correlación entre los ingresos de los departamentos y el precio del gas 113

Conclusiones y propuestas de política pública 115

Bibliografía 131

Anexos 143

Autores 171

Índice de cuadros

Cuadro 1: Modelos alternativos de desarrollo descentralizado bajo mercado común.. 19
Cuadro 2: Evolución de la institucionalidad de la descentralización bajo mercado común.................... 32
Cuadro 3: Ingreso por habitante por municipio 2000-2008 (Bs. de 1990) 77
Cuadro 4: Ingreso por habitante en panel de municipios (Bs. de 1990) 79
Cuadro 5: Coeficientes beta de correlación gasto-ingresos per cápita municipales 81
Cuadro 6: Coeficientes beta de correlación tipos de gasto-tipos de ingresos per cápita municipales (2000-2008)... 84
Cuadro 7: Distribución del gasto entre operativo e inversión (2000-2008)... 86
Cuadro 8: Coeficientes beta de correlación saldo-ingresos per cápita municipales 88
Cuadro 9: Correlación ingresos propios-no propios per cápita (2000-2008)... 93
Cuadro 10: Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación primaria (2005-2008)............................ 96
Cuadro 11: Ingreso por habitante en panel de las prefecturas (Bs. de 1990) 103
Cuadro 12: Coeficientes de correlación impuestos-ingresos per cápita departamentales 112
Cuadro 13: Coeficientes de correlación entre ingresos y precios internacionales del petróleo.......................... 113

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Proporción de la inversión municipal por sectores.	33
Gráfico 2:	Proporción de ingresos municipales	42
Gráfico 3:	Proporción de la inversión prefectural	51
Gráfico 4:	Proporción de ingresos prefecturales	54
Gráfico 5a:	Descentralización de ingresos	74
Gráfico 5b:	Descentralización de gastos	74
Gráfico 6a:	Ingresos gobiernos departamentales	75
Gráfico 6b:	Transferencias	75
Gráfico 7a:	Ingresos gobiernos municipales	76
Gráfico 7b:	Transferencias	76
Gráfico 8a:	Ingreso por habitante por años	78
Gráfico 8b:	Ingreso por habitante ordenado	78
Gráfico 9a:	Comportamiento agregado de los ingresos municipales	90
Gráfico 9b:	Comportamiento agregado de los gastos municipales	90
Gráfico 10:	Ingreso por habitante de las prefecturas	104
Gráfico 11:	Recaudación de impuestos. En millones de Bs. de 1990	106
Gráfico 12:	RIDN y transferencias corrientes a las prefecturas (millones de Bs. de 1990)	106
Gráfico 13:	Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD (Grupo 1)	107
Gráfico 14:	Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD (Grupo 2)	108
Gráfico 15:	Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD Grupo 3)	108
Gráfico 16:	Volúmenes exportados de gas natural y precio internacional del petróleo	110

Presentación

Existe coincidencia entre especialistas en la economía boliviana sobre los magros resultados del desarrollo nacional y regional en los últimos veinte años, que se reflejan en el débil crecimiento económico en el largo plazo, niveles elevados de pobreza, bajos niveles de productividad, asimetrías regionales, desbalance urbano y rural, escasa inversión privada, entre otros aspectos.

Con el objetivo de contribuir con información, datos y propuestas para superar los problemas identificados, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, ejecutó la convocatoria de investigación "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)".

En el marco de esta iniciativa, desarrollada en la gestión 2011, seis equipos de investigación compuestos por 17 economistas de reconocida trayectoria, investigaron e identificaron los factores económicos e institucionales y las articulaciones público privadas por las cuales el país y sus regiones tuvieron un débil desarrollo en las últimas dos décadas; y formularon propuestas viables y prácticas de escenarios de políticas tendientes a mejorar los resultados del desarrollo económico y productivo en Bolivia.

Las investigaciones estuvieron orientadas a estudiar temas como la descentralización fiscal, la suficiencia y eficacia de la inversión pública y privada, la transformación productiva con equidad, los ciclos económicos recientes en la economía boliviana, los factores

que limitan el crecimiento y el desarrollo; y las finanzas públicas y su articulación con el desarrollo nacional y regional. Como resultado del trabajo realizado se cuenta con estados del arte sobre cada temática; estudios de base de la economía boliviana y de las regiones; bases de datos que facilitarán la ejecución de nuevos estudios a nivel regional y sectorial; y pautas teóricas y metodológicas que pueden ser usadas en la discusión de políticas públicas.

En esta oportunidad, es grato presentar las seis investigaciones cuya ejecución y publicación cuenta con la participación de prestigiosas instituciones:

- *Factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo en Bolivia. Análisis nacional y regional (1989-2009)* de Carlos Gustavo Machicado (coordinador), Osvaldo Nina y Luis Carlos Jemio, y el apoyo del Instituto de Estudios Avanzados para el Desarrollo (INESAD);
- *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* de Gover Barja (coordinador), Sergio Villarroel y David Zavaleta, y el respaldo de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana;
- *Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macro y microeconómico (1989-2009)* de Rubén Ferrufino (coordinador), Iván Velásquez y Marco Gavincha, y el apoyo de la Fundación Milenio;
- *La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)* de Alfredo Seoane y Fernanda Wanderley, con el respaldo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA);
- *Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)* de Horst Grebe (coordinador), Mauricio Medinaceli, Franklin Fernández y Cristina Hurtado de Mendoza, y el apoyo del Instituto PRISMA; y
- *Finanzas públicas. Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)* de Rodney Pereira (coordinador), Ernesto Sheriff y Valeria Salinas.

La Fundación PIEB felicita a los investigadores por la calidad de sus aportes y agradece el apoyo y la participación de las instituciones que acompañaron este proceso. Estamos seguros que los valiosos resultados de las seis investigaciones y sus propuestas, contribuirán al trabajo de tomadores de decisiones, instituciones de desarrollo, investigadores y sociedad civil.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Hay estilos y estilos

No es que los estudios sobre el tema abordado por Barja, Villarroel y Zavaleta en el libro *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* patrocinado por el PIEB, sean inexistentes. La reflexión sobre la descentralización fiscal en Bolivia ha proliferado y no han faltado aportes decisivos. El punto es que estos autores operan con un estilo de análisis que se distingue. Una pauta de ello es que, en su trabajo, el marco teórico no es una pose. Este marco realmente comanda las piezas de la exposición. Marcos teóricos sirven cuando guían, no cuando son etiquetas. Y son útiles cuando no son más de lo mismo. Los autores también cumplen con la segunda exigencia. Operan, por un lado, con el esquema de Weingast llamado "descentralización pro mercado". Por otro lado, engarzan su trabajo en el debate sobre las dos generaciones de descentralización fiscal. De manera simplificada, la primera fue fuertemente normativista, mientras que la segunda aterrizó más por observar las redes de incentivos institucionales. Salvo omisión involuntaria de mi parte, la combinación de ambas perspectivas es nueva en el debate sobre la descentralización fiscal boliviana.

El segundo dato de estilo es la transparencia con la cual los autores asumen las premisas teóricas adoptadas llamándolas por su nombre: mercado y competencia. El tinglado conceptual empleado vincula así la institucionalidad descentralizadora al círculo virtuoso que estos dos mecanismos pueden generar. Transparentar las premisas teóricas que, se quiera o no, influirán sobre lo que uno teorice, no es obvio. No lo fue, por ejemplo, cuando un estudio reciente afirmó que Bolivia

tenía un puntaje bajo de calidad democrática. Fue muy esmirriado lo que los autores de esta calificación hicieron para problematizar el hecho de que el puntaje se explicaba porque el referente de medición estaba predeterminado por las premisas liberal-occidentales de valoración empleadas. Sin esta transparentización, este mal puntaje que sacaba Bolivia aparecía como si fuera una verdad y, por el artificio del uso de tablas codificadas, como una verdad "científica".

En cuestiones de estilo, los autores han tenido, además, el valor de ser iconoclastas. Han seguido a quienes desmontaron la tesis musgraviana de que la función de redistribución del ingreso pertenece al nivel nacional. Los autores confirman, más bien, que las instancias subnacionales han acabado metidas en procesos redistributivos, sea vía gasto en educación o por la vía del impuesto a la propiedad. No tienen, pues, reparo en descartar aquello que el axioma pretende pero que los datos no sostienen.

Hay un elemento adicional de estilo que quisiera mencionar. En los últimos años los expertos nacionales y extranjeros han expuesto descripciones despistadas de la naturaleza formal del Estado boliviano emergente de 2009. Están aquellos que creen que Bolivia sigue siendo "unitaria" (ya que esa palabra aparece en el artículo 1 de la nueva Constitución Política del Estado) y aquellos que creen que la autonomía indígena es un "nivel" o que el Estado tiene más de tres niveles (unos se han regocijado con hallar hasta nueve). El trabajo, como lo recuerdan los autores, no pretende resolver estos temas, pero tiene el cuidado de hacer suya una caracterización del nuevo formato del Estado boliviano ajustada a la realidad. La mayoría de los estudios son en este punto embromadamente, negligentes. Si la comprensión de las formas estructurales es chueca, es difícil que la evaluación de la difusión de la autoridad territorial concreta no lo sea. Es perturbador en este contexto confirmar, con este trabajo, que la Ley de Participación Popular (LPP) produjo una descentralización municipal que acabó subordinada a las directrices nacionales de política (ni hablar de las viejas prefecturas). Qué curioso: quienes tozudamente califican las autonomías post 2009 como efluvio de la LPP, en algo sí le achuntan: el parentesco entre ambas reformas parece revelarse en que se ha descentralizado, ¡mal y poco!

Riesgos cognitivos creativos

Ahora bien, un tema es ser transparente, y otro administrar la consecuencias analíticas de un par conceptual como mercado/ competencia. En él descansa la fuerza metodológica del trabajo pero también lo hacen ciertos riesgos sin los que, ciertamente, no habría avance en el conocimiento. Si hace 10 años se hubiera conectado la descentralización fiscal boliviana al axioma weingastiano de la descentralización promercado, los expertos de alto vuelo lo habrían avalado. Dominaba ese entonces el paradigma de ver todo a través de "incentivos" y estaba de moda hacer analogías del mercado para entender procesos intraestatales. Buena parte del diseño post LPP de los fondos de inversión social se alimentó de esos axiomas (competencia en la puja por proyectos, señalizaciones de precios relativos para modular transferencias, etc.). Trabajar hoy con ese paradigma es algo menos sobreentendido. Para ser claros: no porque el gobierno de turno actual en Bolivia abogue por un Estado centralista e interventor es que muchas de las premisas teóricas del axioma weingastiano hayan dejado de tener plausibilidad. Al contrario, los postulados que en él se establecen para un sistema virtuoso de descentralización (promercado), son de relevancia inobjetable. Según nos recuerdan Barja, Villarroel y Zavaleta, éstos son: una clara separación competencial; que las entidades subnacionales tengan capacidad de definir políticas e impuestos propios; que rija un mercado nacional común; que se evite un manejo fiscal subnacional crónicamente deficitario y, sobre todo, que las reglas de juego descentralizadoras no se alteren a capricho. Es tal la pertinencia de estos postulados que dudo que sean sólo pensables en una lógica "pro mercado". Bien vistas las cosas, pues, el trabajo contiene la semilla para reflexionar en dirección inversa, o sea, hacia un esquema descentralizador pro Estado virtuoso. Trabajar con el axioma weingastiano es positivamente arriesgado pero también lo es hacerlo inclinándose metodológicamente hacia los postulados de la segunda generación de descentralización fiscal aunque los autores salgan airosos. Del debate entre el institucionalismo de matriz *rational choice* y el llamado institucionalismo histórico, se aprende que la segunda generación puede ser a esta altura insuficiente y que una "tercera" parece indispensable. Una que incorpore los temas de *path dependency*, o aquellos referidos a las restricciones que impone la misma formalidad de estructuras territoriales sobre

decisiones fiscales o, simplemente, que incorpore el rol de las ideas y mapas mentales como variables que también explican procesos de descentralización fiscal. En resumen, entonces, el trabajo incita y actualiza hasta el punto de elevar las exigencias de calidad teórica para los futuros trabajos en este campo.

Los hallazgos reveladores

Un rédito central del trabajo es haber sintetizado lo que los autores llaman "la experiencia boliviana en descentralización fiscal", trátese de la municipal o de la departamental. Esta "estampa" es un cuadro compuesto por las tendencias, cuantitativamente refrendadas, que acusan variables relevantes convergiendo en una imagen que, si bien no nos dice todo, nos dice mucho de lo que pasa. No se trata además de caracterizaciones etéreas. Ejemplo 1: en los municipios de Bolivia, los ingresos propios contribuyen más que los no propios a la generación de superávits financieros; pero eso al mismo tiempo contradice en parte el axioma de que la predominancia de transferencias lleva al déficit presupuestario. Ejemplo 2: la medición del impacto sobre la educación depende tanto del indicador que se use para medirla como del gasto subnacional que se considere (nivel intermedio o nivel local). Por tanto, si se quiere afectar tasas de abandono de primaria es más promisorio hacerlo desde el gasto del nivel intermedio que desde el municipal. Ejemplo 3: si se geografiza la colecta de impuestos nacionales por departamento, no sólo se confirma que gran parte de los departamentos reciben más transferencias de lo que en ellos se recauda (excepciones obvias La Paz y Santa Cruz), sino que, en términos generales, se constata que recibir regalías incide negativamente en la animosidad para recaudar el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Y así sucesivamente. Axioma, verificación, estampa.

Otro tema a destacar es el de las transferencias. Los autores respetan aquí los cánones que conciben transferencias como flujos tendencialmente peligrosos, en contraposición a los ingresos propios considerados como tendencialmente virtuosos. Ellos contrastan luego ese precepto con el dato de que las entidades territoriales bolivianas operan usualmente sobre la base de una mezcla de ingresos, tanto peligrosos como benignos. Enfrentados a esta tensión, asumen una posición más pragmática al imaginarse soluciones: ¿Cómo hacer

para que las transferencias cuesten más a los receptores o que ellas se indexen a cumplimientos de objetivos de gestión pública? Más que insistir en que las transferencias se hagan superfluas algún día, auscultan vías para que las lógicas de trasferencias para el nivel intermedio y municipal no generen efectos opuestos como sucede ahora. La respuesta pragmática aquí es más decisiva que la especulación sobre si los autores asumen con amargura o con relajación espiritual el hecho de que el axioma sobre las virtudes de los ingresos propios, por lo visto, tiene un núcleo que tanto tiene de certero como de metafísico.

Me llamó la atención la explicación de los autores sobre por qué primó durante la LPP una indiferencia en relación al fomento de la producción. La explicación es atractiva por su simplicidad: la afamada planificación participativa indujo a inclinar las preferencias hacia la inversión de alcance social; la gente se especializó más en la preparación de proyectos que justamente ellos preferían como los de infraestructura social o de apoyo indirecto a la producción y, por supuesto, existió el desincentivo a la inversión en temas productivos desde la norma legal. ¿Podemos extrapolar esto ahora que el gobierno nacional dice haber decidido relanzar la producción? Si así fuera, cabe con los autores preguntarse: ¿tendrán los actores sociales de pronto la inversión productiva como preferencia?, ¿habrá subido la capacidad técnica para formular proyectos que no sean los de alcantarillado?, ¿es plausible suponer que el marco legal de la nueva Constitución en conjunción con la Ley de Descentralización otorga unas reglas de juego inequívocas para el desarrollo productivo o hay más bien en este ámbito un corto circuito y desplazamientos competenciales inconstitucionales en desmedro del ámbito subnacional?

La prospectiva

Será difícil no tomar en cuenta la caracterización sistemática que propone *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* sobre la institucionalidad descentralizadora del país. Es una modelación que nos visualiza una realidad más preocupante de lo que parece ser a primera vista. Si los autores tienen razón —y los datos que aportan no los desmienten—, resulta que el voluminoso esfuerzo del cambio constitucional vivido se descascara

al constatar que lo nuevo se parece mucho a lo viejo: por ejemplo, se arrastra un débil margen de influencia subnacional en las políticas económicas y un excesivo peso de transferencias que refuerzan la inequidad. La vieja república que se supone bajo lápida está, por lo visto, correteando desenfadada en las praderas del nuevo Estado. Y para colmo de males, lo que sí parece haber cambiado emite, por su lado, señales ambiguas. Sí se ha perfilado un Estado productor que busca superar el dogma neoliberal pasado; pero, ¿de qué sirve si el gobierno sigue despreciando una remuneración acorde a precios de mercado para atraer los técnicos no diletantes indispensables para que el experimento de un Estado productor no acabe en farsa? Y sí, se ha generalizado la elección de autoridades subnacionales; pero pueden ser retiradas por decisión de un fiscal. ¿Es el nuevo Estado un caparazón pomposo que, en estos puntos, cobija retrocesos incluso frente a lo viejo?

En sociedades polarizadas como la boliviana, la producción intelectual se sumerge en una atmósfera beligerante y en un intercambio intelectual adjetivado. Como ha sucedido en procesos de cambio comparables, esta teatralización de la confrontación ideológica se hace virulenta nada menos que dentro de las mismas elites que vanguardizan el cambio social. Eso sí: ambos grupos coincidirán en que tiempos de cambio dejan aparecer una gran divisoria de la producción intelectual: ciencia comprometida con el cambio (si se puede seguir llamándole ciencia a esto) y ciencia de los defensores del antiguo régimen (a veces nada más que apologías de un orden que no fue tan regio como se pinta ex post). Me parece legítimo que haya quienes crean que tal divisoria exista, aunque el trabajo de Barja, Villarroel y Zavaleta sea una prueba de que ella es muy pretensiosa. *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* ratifica que también existe la posibilidad de esfuerzos analíticos que, transparentando las premisas teóricas, simplemente pretenden verificar si una variable independiente explica el comportamiento de una variable dependiente, y si una correlación puede ser una pauta de causalidad. Ni más, ni menos.

Franz Xavier Barrios Suvelza
Doctor en economía y especialista en descentralización

Agradecimiento

Esta investigación fue preparada para el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) bajo su convocatoria "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009". Los autores desean agradecer al PIEB por todo el apoyo recibido, tanto en lo financiero como en lo administrativo, así como también el acompañamiento y soporte académico durante todo el proceso, en particular de su Director Godofredo Sandoval y de nuestra contraparte Rossmary Jaldín. Los autores agradecen también los comentarios recibidos de Iván Finot a todas las versiones previas presentadas en los eventos de avance programados, así como a un árbitro anónimo asignado por el PIEB. Los agradecimientos se extienden también a Franz Xavier Barrios Suvelza y a Mauricio Vargas, por los comentarios efectuados a la última versión del documento.

Introducción

La historia de Bolivia cambió desde la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, cuando se permitió la participación del nivel municipal en la estructura vertical del Estado y en el gasto público. Luego se inició la desconcentración de las prefecturas departamentales con prefectos designados por el Presidente, hecho que después cambió de manera radical con la iniciativa de elección de prefectos. Posteriormente, la nueva Constitución Política del Estado de 2009 cambia formalmente la estructura territorial del Estado boliviano al crear las autonomías departamentales, municipales e indígenas. Asimismo, la Ley de Autonomías y Descentralización de 2010 ratifica el nuevo marco institucional y sienta las bases para la asignación de impuestos subnacionales. Sin duda el proceso de descentralización boliviano continúa y se profundiza, con una secuencia histórica y con características que definen un estilo boliviano.

Un aspecto crítico de este proceso lo constituyó la descentralización fiscal, cuya principal característica fue la descentralización de las responsabilidades de gasto hacia el nivel subnacional con la intención de corregir desbalances horizontales. En la práctica esta descentralización condujo a un importante desbalance vertical porque no se acompañó de una descentralización de las responsabilidades de obtención de ingresos. Se esperaba que a partir de 2011 la mayor parte de la corrección del desequilibrio vertical ocurriría gracias a la facultad del nivel departamental de crear y administrar impuestos propios, pero esto se vio fuertemente limitado por el tipo de dominios tributarios traspasados a través de la Ley de Clasificación de Impuestos. Desde el punto de vista del proceso de descentralización fiscal en su conjunto, esto último implica que los problemas de desbalances

verticales y horizontales deberán encararse mediante una combinación de impuestos subnacionales propios, coparticipación tributaria y otras formas de transferencias desde el gobierno central (incluida la posibilidad de endeudamiento).

Al estar el país en un momento de importantes definiciones históricas, corresponde mirar hacia atrás y evaluar con visión crítica el camino recorrido en materia de descentralización. Éste es el propósito de la presente investigación. La historia de la descentralización boliviana puede analizarse desde diversos puntos de vista. En este caso la propuesta específica es concentrarse en el desempeño de la descentralización fiscal bajo el enfoque conceptual denominado Descentralización Fiscal de Segunda Generación (DFSG). El enfoque de Descentralización Fiscal de Primera Generación (DFPG) estudia el desempeño de sistemas de descentralización bajo el supuesto de la existencia de planificadores sociales benevolentes. Su énfasis estuvo puesto en diseñar transferencias fiscales que tendían a corregir desbalances verticales y horizontales (Musgrave, 1959; Oates, 1972). El enfoque de DFSG estudia el desempeño de sistemas de descentralización bajo el supuesto de que las autoridades públicas subnacionales poseen intereses propios y a la vez operan bajo los incentivos contenidos en las instituciones fiscales y políticas de la descentralización, lo que determina los resultados observados en cuanto al logro de objetivos de desarrollo local y nacional (Qian y Weingast, 1997 y 2009; Oates, 2005). En términos metodológicos, lo que importa en el marco del enfoque de DFSG es medir las características, la dirección y el impacto de los incentivos fiscales contenidos en las instituciones políticas y fiscales de la descentralización en funcionamiento, es decir, estudiar la relación entre variables que representen los incentivos y variables que representen sus resultados.

En el ámbito boliviano la literatura sobre esta temática ha estado ampliamente dominada por el enfoque de DFPG, aunque hay algunas excepciones que han explorado de manera marginal el enfoque de DFSG (Barrios, 2002; Finot, 2005; Banco Mundial, 2006). Subsanar esta falencia se constituye en el primer desafío de esta investigación, evaluando la experiencia boliviana en descentralización fiscal bajo el enfoque de DFSG, el cual contempla elementos de descentralización pro mercado, promoción de competencia entre jurisdicciones locales

y diseño de políticas públicas basadas en incentivos. Por consiguiente se espera que los contrastes de la aplicación detallada desde el enfoque de DFSG, produzcan nuevas maneras de entender la descentralización y así contribuir a futuras innovaciones en este ámbito.

Los objetivos generales de la investigación son: (1) Contribuir al conocimiento y entendimiento de los obstáculos institucionales que incidieron en los escasos resultados de desarrollo económico nacional y regional; (2) Identificar propuestas de política pública tendientes a corregir los obstáculos encontrados, guiando así futuras innovaciones del proceso de descentralización que tengan en cuenta las restricciones del contexto. Los objetivos específicos de la investigación son: (1) Utilizar el enfoque de DFSG para identificar los incentivos contenidos en las instituciones políticas y fiscales de la descentralización implementada; (2) Estimar modelos econométricos que permitan establecer la relación entre variables de incentivo y variables de resultado; (3) Explicar por qué la descentralización funcionó de la manera observada.

En cuanto a la organización del documento, el capítulo I desarrolla un marco teórico fuertemente enraizado en el enfoque de DFSG y en el contraste entre la primera y la segunda generación de descentralización fiscal. Este contraste permite a los autores distinguir entre diferentes diseños institucionales posibles y la relación de éstos con los conceptos de preservación de mercado, promoción de competencia e incentivos fiscales. El contraste además guía la identificación de criterios de evaluación de desempeño de la institucionalidad de una descentralización. El capítulo II presenta un repaso y a la vez un análisis conceptual de las instituciones políticas y fiscales de la descentralización implementada en Bolivia, empleando como instrumento analítico el marco teórico desarrollado en el capítulo I.

Además de orientar sobre las fuentes de la información empleada, el capítulo III utiliza los criterios de evaluación del marco teórico para identificar y calcular las variables de incentivo y las variables de resultado para el ámbito municipal. Junto a éstas se identifican también las de control. El siguiente paso es la estimación de modelos de panel para el caso de las variables más desagregadas de las finanzas públicas municipales. El objetivo es establecer con precisión:

(1) la relación entre la variable gasto fiscal con las variables ingreso propio y no propio para estudiar el problema de alineamiento; (2) relación entre la variable saldo fiscal con las variables ingreso propio y no propio para estudiar el problema del presupuesto flexible; (3) relación entre la variable ingreso propio con la variable ingreso no propio para estudiar el problema de desincentivo a la generación de ingresos propios; (4) relación entre variables de impacto en educación con variables de descentralización para verificar la existencia, las características y la magnitud de impacto sobre una variable crítica para el desarrollo económico.

El capítulo IV estudia dos potenciales problemas que trae consigo el modelo de descentralización a nivel departamental, como son el desincentivo a la contribución de impuestos nacionales generado por las crecientes transferencias hacia las prefecturas y el factor riesgo de los ingresos de las prefecturas (ahora gobernaciones*) por el origen de las transferencias, en particular las provenientes del sector de hidrocarburos. Así, los capítulos III y IV en forma conjunta tienen el propósito de explicar por qué la descentralización funcionó de la manera observada. Esta explicación resulta de mezclar el análisis cuantitativo de estos capítulos con el análisis cualitativo del capítulo II. El producto de dicho análisis es la identificación de los obstáculos institucionales al desarrollo económico local y nacional, lo que inmediatamente alimenta propuestas alternativas de política pública, incluyendo sus potencialidades y limitaciones, expresadas en las conclusiones y recomendaciones de este libro.

---

* En el presente libro, se utiliza el término prefectura atendiendo el contexto histórico en el cual fue desarrollada la descentralización en Bolivia.

CAPÍTULO I

Descentralización Fiscal de Segunda Generación

El enfoque de *Descentralización Fiscal de Segunda Generación* (DFSG) fue introducido a la literatura por vez primera en 1995 por Weingast (Weingast, 1995; Qian y Weingast, 1997). El autor presenta un listado de cinco condiciones para que una descentralización fiscal[1] pueda denominarse pro mercado (*market preserving* en inglés), en el sentido de ser una referencia a lo eficiente. Luego, en 2009 y 14 años después de haber sido sometido al debate, Weingast vuelve a presentar las mismas cinco condiciones más fortalecidas y ampliadas (Weingast, 2009), marcando así una referencia teórica obligatoria en el tema general de descentralización. El propósito de este capítulo es exponer la innovación teórica introducida y sus implicaciones teóricas y prácticas, para luego ser utilizadas como marco referencial en los siguientes capítulos. Para ello se empieza contrastando la innovación con el estándar teórico denominado DFPG, para luego pasar a exponer sus implicaciones respecto a la construcción de institucionalidad. Inmediatamente después, breves referencias a la experiencia china y latinoamericana permiten contrastar teoría con práctica, lo suficiente como para desarrollar una guía conceptual para el uso práctico de la innovación teórica en el marco del conflicto eficiencia-equidad.

1 La literatura sobre este tema se encuentra en inglés; en ésta, la expresión *Fiscal Federalism* es predominante, a diferencia de la expresión más amplia de Descentralización Fiscal utilizada aquí. El cambio obedece a que el objeto de estudio es lo *de facto* y no lo *de jure*. En la práctica la descentralización puede desarrollarse en multiplicidad de formas y grados, lo que explica por qué algunos Estados federales son más centralizados o descentralizados que otros.

1. Contraste entre primera y segunda generación

El enfoque de primera generación surgió en los años 50 y 60 bajo lo que Oates (2005) denomina la perspectiva Arrow-Musgrave-Samuelson. En ésta la función del sector público, en sus múltiples niveles de gobierno, es la identificación de las fallas de mercado y su corrección de manera tal que se maximice el bienestar social (esto se conoce en la literatura como el gobierno benevolente). Esto implica intervenir y proveer los bienes y servicios públicos requeridos por la sociedad[2] mediante agentes públicos sin otro interés más que maximizar el bienestar social en cada nivel de gobierno. Más aún, se identifica una división del trabajo entre niveles de gobierno donde el gobierno central es responsable de la estabilidad macroeconómica, de ejecutar políticas redistributivas y de proveer bienes públicos nacionales. Los gobiernos subnacionales son responsables de proveer bienes públicos locales "hechos a medida", debido a que hay heterogeneidades de preferencia en las demandas locales. Lo anterior se acompaña con un régimen de transferencias fiscales del gobierno central hacia los subnacionales con el objetivo doble de asegurar la provisión socialmente eficiente de los bienes públicos y a la vez de corregir desbalances horizontales. Asimismo, se incentiva la recaudación de impuestos locales[3] con tasas impositivas que reflejen el costo marginal de la provisión de servicios para inducir a que los agentes móviles[4] elijan la jurisdicción que les provea el nivel eficiente de servicios, lo que también implica competencia entre gobiernos subnacionales.

El enfoque de segunda generación critica al de primera generación indicando que construye teoría bajo el supuesto de que toda intervención y acción de los agentes públicos ocurre bajo información plena, simétrica y buscando por definición el bienestar común. El enfoque de segunda generación construye teoría bajo el supuesto

2 Hasta el punto en el que el beneficio marginal social sea igual al costo marginal social.

3 Con preferencia concentrados en aquellos con bases impositivas no móviles (como el impuesto a la propiedad), homogéneas territorialmente y con baja sensibilidad respecto al Producto Interno Bruto (PIB) (Ahmad y Mottu, 2002).

4 Empresas, empresarios e inversionistas en general, así como profesionales y mano de obra en general, es decir, capital y trabajo.

contrario, de que los agentes públicos son agentes con intereses políticos, y que toman decisiones con información parcial y asimétrica buscando maximizar sus intereses en el contexto político en el que les ha tocado operar. La crítica e innovación del enfoque de segunda generación es importante, pero es complementaria al de la primera generación, no sustituta.

De acuerdo con Oates (2005), la literatura sobre DFSG se alimenta en dos fuentes: (1) temas de economía política relacionados con los procesos políticos y con el comportamiento de los agentes políticos; y (2) temas de economía de la información relacionados con el problema de información asimétrica. Oates resalta que es la mezcla de ambas fuentes la que permite analizar la descentralización enfocada hacia los incentivos implícitos contenidos en las instituciones políticas y fiscales de la misma; es la que en consecuencia permite analizar la descentralización enfocada hacia el comportamiento inducido por dichos incentivos en un contexto de información asimétrica.

A continuación, se resaltan algunos de los temas críticos del enfoque de segunda generación para apreciar mejor su aplicabilidad como marco teórico referencial, en particular en lo relativo a los temas de institucionalidad política e institucionalidad fiscal.

2. Economía institucional

La nueva economía institucional entiende por instituciones aquellas normas, formales e informales, que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad (North, 1990). Dichas normas determinan los incentivos para el comportamiento de individuos y organizaciones.

El enfoque de incentivos es parte de la literatura sobre economía de la información[5], en particular la literatura sobre el problema

5 La palabra incentivos es muy atractiva para economistas. En los últimos tiempos la economía ha pasado de ser la ciencia de la administración de los recursos escasos a ser la ciencia del diseño y administración de los incentivos. Un avance conceptual importante en la evolución del pensamiento económico al que han contribuido las áreas de: costos de transacción, derechos de propiedad, economía

agente-principal. Este problema describe la desalineación de los resultados logrados por el administrador de una empresa (agente) respecto a los objetivos de los dueños o accionistas de la misma (principal), la que a su vez normalmente ocurre en un ambiente de asimetría de información. Esta desalineación se resuelve mediante el diseño de un mecanismo de incentivos, es decir, un contrato que establece con precisión los premios y castigos tales que aseguren el alineamiento del agente a los objetivos del principal (teoría de contratos).

Desde el punto de vista del sector público, la autoridad electa y posteriormente el gerente público designado como administrador de una entidad pública o de una empresa pública, deben lograr resultados que sean consistentes o estén alineados con los objetivos para los cuales fue creada la entidad o empresa pública (objetivos normalmente explicitados en normas legales, existiendo una jerarquía de éstas alineadas en última instancia a la Constitución Política del Estado). En este caso, el gerente público es el agente que ejecuta; pero a la vez es también principal cuando interpreta las normas para establecer prioridades de acuerdo a las necesidades y circunstancias y de acuerdo a sus objetivos políticos.

En ambos casos el problema agente-principal en realidad trata sobre la delegación[6] de un conjunto de tareas y responsabilidades hacia un agente que tiene objetivos diferentes a los del principal. Esta situación es problemática especialmente si el agente además posee información desconocida por el principal (asimetría de información). El agente puede utilizar esa información dando lugar a riesgo moral (ocultar acción) o a selección adversa (ocultar información). También puede darse el caso de simetría de información entre el agente y el principal, pero no verificable por terceros (no verificabilidad).

---

de la información, nueva economía de la empresa, economía de la regulación, teoría de juegos, economía y derecho, economía e instituciones políticas. Hoy es posible que todas estas temáticas puedan entrar dentro del área general de Nueva Economía Institucional.

6 Nótese que en la doctrina de agente-principal el término delegación implica que el principal no pierde la titularidad de la responsabilidad o tarea, lo que en términos de descentralización puede interpretarse en realidad como una descentralización administrativa o en algunos casos incluso una simple desconcentración.

El conflicto de objetivos y la información son los dos ingredientes básicos de la teoría de incentivos (Laffont y Martimort, 2002), la que también fue aplicada a la economía política (Laffont, 2000) y a la teoría de las organizaciones (Milgrom y Roberts, 1992). Mientras la economía clásica analiza el comportamiento de los mercados basado en el paradigma básico de que los agentes buscan optimizar sus objetivos privados, la teoría de incentivos propone que ese supuesto básico también se lo lleve al análisis del funcionamiento de las organizaciones y de toda situación de toma de decisiones colectiva.

3. Institucionalidad política

Weingast (1995 y 2009) presenta un conjunto de condiciones (D1-D5) para que la institucionalidad política de una descentralización pueda denominarse pro mercado y pueda utilizarse como referencia (en este caso, una referencia a "eficiencia") para evaluar otros arreglos institucionales. Éstas son: (D1) Que exista jerarquía entre niveles de gobiernos cada uno con ámbito de autoridad delineada, es decir, que exista división vertical del poder; (D2) Autonomía subnacional en competencias de regulación económica, provisión de bienes y servicios públicos y la necesidad de gravar impuestos propios; (D3) Un régimen de mercado común a todas las jurisdicciones subnacionales con libre movilidad de productos y factores; (D4) Régimen de restricciones presupuestarias subnacionales inflexibles o "duras", debido a que los subnacionales deben absorber todas las consecuencias de sus decisiones (no gastar más allá de sus posibilidades y no salvataje); (D5) Autoridad subnacional y mecanismos políticos institucionalizados tales que la descentralización no caiga bajo el control del gobierno central ni que éste pueda alterar las reglas de juego discrecionalmente.

El cumplimiento pleno de las cinco condiciones garantizaría que la descentralización generará un ambiente de competencia entre las distintas jurisdicciones locales (lo eficiente), siendo ésta la razón por la cual se las denomina institucionalidad política pro mercado[7]. Asimismo, el no cumplimiento de una o varias de dichas condiciones

7 *Market-preserving*, en inglés.

permitiría entender y explicar el comportamiento de otros arreglos institucionales posibles. Pero, ¿por qué el objetivo de promover competencia interjurisdiccional? Aquí hay que diferenciar entre (1) las fuentes de generación de competencia; (2) la competencia misma como incentivo; y (3) los efectos de dicha competencia. Respecto a (1), D2, D3 y D4 son fuente de competencia porque permiten el surgimiento de procesos competitivos, es decir, que los gobiernos subnacionales tengan autoridad para adaptar políticas a sus circunstancias, que exista libre movilidad de productos y factores entre jurisdicciones y que existan límites y prudencia en la administración fiscal subnacional. Respecto a (2), una vez surgida, la competencia misma proporciona a los agentes públicos subnacionales los incentivos para implementar políticas consistentes con los intereses de sus ciudadanos o alineamiento. Así, queda claro que la preocupación económica de fondo es el desalineamiento de objetivos e intereses. Respecto a (3), la competencia entre jurisdicciones subnacionales tendrá el efecto de: (i) limitar políticas excesivamente intervencionistas por parte de los gobiernos subnacionales (jurisdicciones más liberales en lo económico serían más atractivas para la inversión privada); (ii) limitar el abuso de poder por parte del gobierno subnacional (especialmente la promoción de políticas anticompetitivas y pro monopolios en favor de grupos de interés locales); (iii) limitar el comportamiento rentista por parte del gobierno y/o de pobladores de las jurisdicciones subnacionales (sólo puede gastarse lo que se ha recaudado localmente); (iv) y limitar la corrupción. De esta manera se entiende que los desalineados en un momento dado pueden ser agentes públicos, privados y los propios ciudadanos de una jurisdicción.

A este planteamiento se deben añadir las siguientes aclaraciones, complementaciones y precauciones. Primero, que un país puede ejecutar una descentralización diferente a la ideal propuesta por Weingast arriba. Es decir, una descentralización podría ser pro mercado, pro Estado o con algún modelo mixto. El tema aquí es que, independientemente del tipo de descentralización que se implemente, se requiere compararla con algo para entenderla y evaluarla. Siguiendo con la tradición de la economía normativa[8],

8 Se entiende por economía normativa el "deber ser" y por economía positiva "lo que es" realmente.

ese algo tendría que ser lo eficiente, entendiéndose por eficiente al mercado competitivo. En este caso el listado D1-D5 es una propuesta normativa que en teoría generaría como resultado la simulación de un mercado competitivo entre jurisdicciones locales.

Segundo, la condición (D5) en realidad tiene el propósito de funcionar como un candado para que la descentralización construida no sea modificada o revertida unilateralmente por el poder central[9]. La preocupación surge a partir del doble dilema de la descentralización de DeFiguereido y Weingast (1997) expresado en las siguientes preguntas: (1) ¿Qué previene que el gobierno central destruya la descentralización arrollando a los subnacionales[10]?; (2) ¿Qué previene que las jurisdicciones locales socaven la descentralización no aportando (*free-riding*) y no cooperando[11]? Los mecanismos políticos institucionalizados a los que hace referencia D5 son en realidad la diversidad de mecanismos legales conocidos como: modificaciones en la Constitución Política del Estado; interpretaciones de organizaciones como tribunales constitucionales o agencias de coordinación intergubernamental; fortalecimiento del estado de derecho; separación de poderes; fortalecimiento de la democracia; y la propia descentralización[12]. Sin embargo, para Qian y Weingast (1997) éstos

9 Sin duda, detrás del poder central hay una lucha entre múltiples fuerzas políticas e intereses económicos.

10 El abuso de poder y la actitud de "tomar más de lo debido" por parte del gobierno se conoce en la literatura como "el problema del gobierno depredador" (North, 1990). Su efecto es desincentivar el esfuerzo y la toma de riesgos por los agentes económicos. Lo contrario a un gobierno depredador sería un gobierno que premie el éxito económico.

11 La actitud del gobierno (en cualquiera de sus niveles) de salvar o continuar financiando servicios, programas o empresas públicas ineficientes se conoce en la literatura como "el problema del presupuesto flexible" (Kornai, 1986). Su efecto es incentivar a que los agentes económicos no eviten los errores y gastos innecesarios. Lo contrario sería un gobierno que castiga y por tanto desincentiva el fracaso económico.

12 En la tradición anglosajona el objetivo último de la descentralización (o la no centralización) es limitar la concentración de poder político en un gobierno central (Weingast, 1995). En contraste, en la tradición latinoamericana más reciente el objetivo último habría sido enfrentar la deuda social (Finot, 2005). En este punto Weingast es muy crítico de los economistas al indicar que sólo se preocupan por lograr los precios correctos e ignoran completamente la

no necesariamente serán creíbles y no funcionarán en toda circunstancia. Por ello la solución de fondo está nuevamente en el diseño de una institucionalidad política de la descentralización tal que logre alinear los incentivos de los agentes políticos con los intereses y el bienestar de la ciudadanía. Así el problema político de fondo es el mismo problema económico de desalineamiento y su solución es nuevamente la promoción de competencia interjurisdiccional.

Tercero y como precaución, para Prud'homme (1995) la idea de competencia interjurisdiccional es deseable mientras promueva eficiencia. Pero podría surgir el caso de gobiernos subnacionales que con tal de atraer inversiones podrían competir entre sí bajando impuestos y elevando subsidios hasta el extremo de generar una competencia destructiva (como se ha evidenciado en el caso de Brasil). El efecto sería mayor cuanto mayor sea el grado de descentralización. Otra alternativa no mencionada en la literatura es visualizar un grado deseable de competencia combinado con gobiernos subnacionales cooperando entre sí en forma espontánea o como resultado de incentivos y regulaciones por parte del gobierno nacional.

4. Institucionalidad fiscal

La institucionalidad fiscal se refiere al diseño de los detalles de las políticas de impuestos y transferencias, a los incentivos implícitos a los que dan lugar y a los resultados que generan. Por ejemplo, desde la perspectiva de incentivos, se plantea que la recaudación de impuestos locales propios genera una cultura de pago de impuestos, genera en los gerentes públicos un incentivo a la rendición de cuentas y genera en la ciudadanía local incentivos para reclamar resultados. De la misma manera, desde la perspectiva de los incentivos, se plantea que las transferencias desincentivan la recaudación de impuestos, generan dependencia económica y política, incentivan localmente a gastar más de lo que se tiene, no incentivan a la rendición de cuentas locales, generan incentivos a la corrupción y al comportamiento rentista, y en combinación con un presupuesto flexible podrían incentivar el excesivo endeudamiento local. Sin

posibilidad de que fuerzas políticas distorsionen la economía y afecten su desarrollo.

embargo, en la práctica no necesariamente es o uno u otro, típicamente existe una mezcla de impuestos propios y transferencias dependiendo de las circunstancias locales; además existe una gran variedad de impuestos y transferencias, que posiblemente dan lugar a una mezcla de comportamientos. Prud'homme (1995) afirma que con frecuencia las transferencias son inevitables y no necesariamente tienen que ser malas, sino que es un tema de diseño. En efecto, bajo el enfoque de primera generación, las transferencias deben cumplir con un rol de ecualización horizontal, bajar la carga impositiva y limitar la competencia impositiva entre jurisdicciones. Pero bajo el enfoque de segunda generación, las transferencias deben además incentivar premiando a gobiernos subnacionales que promueven crecimiento económico mediante diseños no lineales y creciente retención de recaudaciones locales, para así evitar que la ecualización ocurra a costa de crecimiento.

5. China y Latinoamérica

Posiblemente una de las experiencias contemporáneas más interesantes desde la perspectiva de la institucionalidad política y fiscal en general y del diseño de impuestos en particular es el caso de China. Jin, Qian y Weingast (2005) analizaron con detalle los incentivos e impactos contenidos en la experiencia china de descentralización. Luego de explicar las tres fases de evolución de las relaciones fiscales entre el gobierno central de la República Popular China y sus provincias[13], analizan la relación entre los incentivos fiscales al gobierno provincial y el desarrollo del mercado local logrado. El mencionado estudio es rico en términos metodológicos. Por ejemplo, se define el ingreso fiscal subnacional como la suma de impuestos, tasas y "otros". Los impuestos son estrictamente aquellos recaudados en la economía local por el gobierno local (pudiendo ser de carácter nacional o subnacional), denominándose ingresos presupuestados. Las tasas son cobros locales de diferente tipo y se los considera ingresos extra, pero forman parte del presupuesto local. Los "otros" se refieren a ingresos fuera de presupuesto. En la experiencia china el

13 Las tres fases fueron las de pre reforma hasta 1979 (gran bolsa común), reforma de 1979, fase de transición entre 1980 a 1993 (sistema de contratos fiscales) y fase post 1994 (sistema de separación de impuestos).

incentivo a los subnacionales habría estado en los "contratos fiscales" que consistían en que los subnacionales debían enviar un ingreso fijo al gobierno central (impuestos aduaneros, impuestos directos y ganancias de empresas públicas supervisadas desde el gobierno central) y el resto, denominado "ingreso local", debía ser compartido con el gobierno central, pero con la diferencia de que por cada unidad monetaria adicional generada, la provincia se quedaría con un alto porcentaje de la misma[14]. A ésta se la denomina tasa marginal de retención de ingresos, la que fue creciendo en el tiempo y llegó a ser de 100% para muchas provincias. Esta medida fue acompañada con autonomía local sobre el uso de dichos recursos (aunque el oficial público responsable del gobierno provincial era asignado por el gobierno central, pero con la misión de promover el desarrollo local). De esta manera el diseño fiscal introduce un premio doble al esfuerzo de recaudación local: primero que la retención marginal es cada vez mayor; segundo, que hay libre disponibilidad. Como resultado, los autores encontraron un aumento de la correlación entre ingresos y gastos presupuestados del gobierno local, de 0,172 para el periodo 1970-79 a 0,752 en el periodo 1982-1991. Es decir, menor separación entre la fuente de ingresos y el destino de los gastos implica mejor alineamiento. En términos de los propios autores, se encontró: (1) en el periodo de "contratos fiscales", el desalineamiento entre los contratos ex ante y la implementación ex post fue pequeño, implicando que los contratos fueron creíbles; (2) alta correlación entre ingresos y gastos fiscales durante los años 80 y 90 comparado con los 70, implicando que los incentivos a los gobiernos locales fueron mayores luego de la reforma; y (3) fuertes incentivos fiscales ex ante, medidos por la tasa marginal de retención en su presupuesto de ingresos, se relacionaron positivamente con el rápido desarrollo del sector privado[15].

14 En la fase posterior a 1994 el "ingreso local" fue redefinido como ingresos por impuestos estrictamente locales más la porción local de los impuestos nacionales compartidos.

15 Zhuravskaya (2010) critica a los admiradores de la descentralización china indicando que si bien fue resultado de su elevado crecimiento económico, y éste a su vez resultado de políticas públicas locales favorables a las empresas e infraestructura de mercado, ignoran el poco progreso observado en la provisión de bienes públicos como educación, salud y protección social a su población, los que todavía serían rudimentarios.

En contraste, otra de las experiencias contemporáneas más interesantes también desde la perspectiva de institucionalidad política y fiscal en general y de diseño de transferencias en particular, es el caso de gran parte del continente latinoamericano. Wiesner (2003) y Finot (2005) analizaron las características, los incentivos y los impactos contenidos en la experiencia latinoamericana, la que, a diferencia de China, trata de las múltiples experiencias nacionales con algunas características en común. Finot por ejemplo indica que la descentralización en Latinoamérica fue fundamentalmente un proceso político, con objetivos de corregir desigualdades sociales, promover participación ciudadana y enfrentar la deuda social, razón por la que las transferencias condicionadas y no condicionadas jugaron un papel fundamental. Se prestó mucha importancia a la ingeniería fiscal para el diseño del financiamiento y la distribución de las transferencias. La principal fuente de financiamiento se basó en los impuestos coparticipados[16] y en algunos países en las regalías y el alivio de la deuda[17]. Los principales criterios de distribución fueron los de población, pobreza, desigualdad social y bajo desarrollo local[18]. En la mayor parte de los países, las transferencias no fueron completamente de libre disponibilidad a favor de los subnacionales, normalmente se acompañaron de alguna condicionalidad suave, como máximos para gastos operativos y mínimos para gastos sociales e inversión en infraestructura.

Si las transferencias promueven presupuestos flexibles (lo opuesto a D4), entonces se entiende por qué algunos países (Brasil y Colombia) tuvieron que instaurar controles de gastos y endeudamiento (el endeudamiento excesivo de los subnacionales en Argentina y Brasil

16 Impuestos nacionales recaudados por el gobierno central y distribuido entre el gobierno central y los subnacionales en proporciones fijas. Típicamente impuesto al valor agregado, ganancias, renta y otros.

17 En el enfoque de segunda generación, transferencia es todo aquello que no es recaudación impositiva local.

18 Cuanto más malos sean los indicadores socioeconómicos, mayores serán las transferencias de diferente tipo que se pueda atraer (incentivo). No se utilizaron criterios de competitividad, inversión o, mejor aún, recaudación impositiva local. Excepto México y Colombia que sí utilizaron criterios de incremento de ingresos propios, aunque sus sistemas de transferencias mantienen de todos modos diferencias sustanciales entre sí.

generó inestabilidad macroeconómica). Finot (2005) concluye que en Latinoamérica las transferencias no contribuyen a estimular que el gasto dependa de los aportes locales; las decisiones de gasto están divorciadas de las decisiones de ingreso, se han mezclado las transferencias sociales con las territoriales y el sistema de representación política local no es el adecuado[19]. Wiesner (2003) critica la experiencia de Bolivia indicando que restricciones de economía política impiden la adopción del enfoque de incentivos (lo que no significa que no existan); como resultado se tiene un sistema de transferencias que incentiva al rentismo, no genera cultura de pago de impuestos y reproduce gobiernos subnacionales débiles. Es el resultado contrario a la intención de desarrollo económico vía transferencias[20].

6. Modelos alternativos

La mezcla de economía política y economía institucional aplicada a la temática de la descentralización, en el marco del enfoque de segunda generación, hace que ésta sea compleja de visualizar en todas sus dimensiones. Debido a ello se hace necesario poder analizar la descentralización mediante algún modelo que simplifique la

19 La principal crítica que hace Finot a la DFPG es que no diferenció entre bienes sociales (servicios de educación y salud) y bienes territoriales (servicios de infraestructura básica). Según este autor, en el caso de los bienes sociales es el Estado en su conjunto el que debería garantizar una satisfacción igual y mínima, mientras que en el caso de los bienes territoriales resulta conveniente que su nivel de demanda sea definido localmente. Luego Finot plantea que estos dos tipos de bienes deberían tener sistemas de financiamiento diferentes: i) las transferencias territoriales, de un gobierno central a gobiernos locales deberían ser subsidiarias respecto a las iniciativas y los esfuerzos locales; ii) mientras que sería conveniente que las transferencias sociales, del Estado en su conjunto a personas y familias de menores ingresos, sean operadas por los gobiernos locales. El eje del análisis de Finot es que las transferencias territoriales están dirigidas a los gobiernos subnacionales y las transferencias sociales a las personas y a las familias. En la terminología manejada en el presente documento, esto implicaría que la provisión de bienes territoriales debería estar más alineada a las preferencias locales, en cambio, la provisión de bienes sociales tendría un alineamiento primordialmente de carácter nacional (ver Finot, 2005 y 2007).

20 Idea informal de que la sola existencia de transferencias, sean condicionadas o no, garantiza desarrollo económico, y que éste puede apresurarse con mayor magnitud de transferencias por largo tiempo.

problemática a algunos de sus elementos fundamentales y que permita extraer implicancias a ser probadas. Por ejemplo, podría pensarse en diferentes alternativas de desarrollo económico descentralizado dependiendo de cómo se combinan diferentes opciones de política (ésta es una propuesta analítica por parte de los autores).

Suponiendo que sólo existen dos niveles de gobierno (central y local) y siguiendo las condiciones D1-D5 de manera parcial y aproximada, las opciones de política podrían ser las siguientes:

i) Descentralización administrativa

Visión y rol del gobierno local[21]:

- Opción P1: Producir sólo bienes públicos. Esta opción corresponde a una visión de desarrollo donde el gobierno sólo participa corrigiendo fallas de mercado y el desarrollo es guiado bajo el liderazgo del sector privado.
- Opción P2: Producir bienes públicos y sólo aquellos bienes privados de alto impacto social. Esta opción corresponde a una visión de desarrollo donde el gobierno no sólo corrige fallas de mercado, sino que coexiste con un sector privado y a la vez toma liderazgo del desarrollo económico.

21 Probablemente uno de los enfoques predominantes sobre la frontera gobierno-mercado (suponiendo sólo dos opciones) es el que establece las funciones de cada uno de manera pragmática antes que ideológica. Para Wolf (1993), es función del gobierno intervenir el mercado para corregir sus fallas de funcionamiento (monopolio, oligopolio, bienes públicos, externalidades, asimetría de información, desigualdad) y es función del mercado regulado desarrollarse y operar en condiciones de eficiencia económica (eficiencia en asignación, interna y dinámica). A la vez es función del gobierno cooperar con el mercado y adoptar criterios de mercado para corregir sus propias fallas de funcionamiento (separación de ingresos y gastos, ambigüedad de producto y tecnología, internalidades y objetivos de la organización, externalidades derivadas, abuso de poder y privilegio). En suma, debido a que ambos —gobierno y mercado— son opciones imperfectas, el gobierno debe ayudar a que el mercado funcione con eficiencia y viceversa.

Regulación económica:

- Opción R1: El gobierno local tiene libertad plena de ajustar las regulaciones económicas a las circunstancias locales y a las necesidades de los flujos de trabajo y capital entre jurisdicciones.
- Opción R2: El gobierno local tiene libertad parcial (o nula) de ajustar las regulaciones económicas, establecidas desde el gobierno central, a las circunstancias locales y a las necesidades de los flujos de capital y trabajo entre jurisdicciones.

ii) Descentralización fiscal (por la vía del ingreso)

Financiamiento del gobierno local:

- Opción F1: Exclusivamente mediante impuestos locales a la propiedad y empresas locales. Esta opción corresponde a la administración fiscal local con presupuesto duro.
- Opción F2: Exclusivamente mediante transferencias del gobierno central o departamental. Esta opción corresponde a la administración fiscal con presupuesto flexible.

iii) Descentralización política

Líder local:

- Opción E1: El oficial público y líder de la jurisdicción local es elegido localmente mediante un proceso democrático.
- Opción E2: El oficial público y líder de la jurisdicción local es asignado por el gobierno central.

iv) Economía política de la descentralización

Incentivos del líder local:

- Opción I1: Las motivaciones del oficial público y líder local son sus propios intereses políticos.

– Opción I2: El oficial público y líder local no tiene otra motivación que su propia responsabilidad social (maximizar el bienestar social o agente benevolente).

Las opciones de política podrían combinarse de muchas maneras, dando lugar a modelos alternativos de desarrollo descentralizado. En todos los casos se supone la existencia de libre movilidad de productos y factores o mercado común, por lo que ésta no es una opción. Los modelos podrían ser los que se explican en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Modelos alternativos de desarrollo descentralizado bajo mercado común

Ámbito de institucionalidad de la descentralización		Modelo pro mercado	Modelo pro Estado	Modelo mixto 1	Modelo mixto 2	Modelo mixto 3
Administrativa	Visión	P1	P2	P1	P2	P2
	Regulación	R1	R2	R1	R2	R1
Fiscal	Financiamiento	F1	F2	F2	F1	F2
Política	Elección	E1	E2	E1	E2	E2
Economía política	Incentivo	I1	I2	I2	I1	I2

Fuente: Elaboración propia.

En el modelo pro mercado el gobierno local sólo produce bienes públicos y más bien promueve el liderazgo del sector privado, se financia únicamente con impuestos locales, tiene libertad de ajustar regulaciones económicas a las necesidades locales, el líder local es elegido localmente y a éste lo incentivan sus intereses propios. Este modelo corresponde a la propuesta de Weingast de que sólo ocurrirá desarrollo local si la descentralización es pro mercado. Esto se debe a que la competencia que se promueve entre jurisdicciones garantiza el alineamiento de intereses. Por definición, el modelo pro mercado es pro eficiencia, lo que implica que no toma en cuenta consideraciones de equidad.

En el modelo pro Estado el gobierno local produce bienes públicos y privados de alto impacto social, se financia únicamente con transferencias, tiene libertad parcial para ajustar regulaciones económicas establecidas en el centro, el líder local es asignado por el gobierno

central y su motivación es su propia responsabilidad social. Los problemas de este modelo, comparado con el pro mercado son que éste promueve presupuestos flexibles junto a gobiernos subnacionales que gastan más de lo que ingresan; el liderazgo local debe promover la expansión de la economía de Estado sin poder cambiar todas las regulaciones nacionales y más bien siguiendo directrices del centro.

El modelo mixto 1 difiere del modelo pro mercado en el que el financiamiento del gobierno local viene exclusivamente de transferencias y la motivación del líder local es su propia responsabilidad social. Los problemas de este modelo comparado con el pro mercado son que promueve gobiernos subnacionales que gastan más de lo que ingresan, pero son salvados porque el presupuesto es flexible; además el líder local genuinamente promueve la expansión del sector privado local ajustando las regulaciones económicas a las necesidades locales, aunque sea a costa de déficits fiscales locales.

El modelo mixto 2 difiere del modelo pro Estado en que el financiamiento del gobierno local proviene exclusivamente de impuestos locales y la motivación del líder local son sus intereses propios. Los problemas de este modelo comparado con el pro mercado son que el líder local debe promover la expansión de una economía de Estado en su localidad, sin poder ajustar las regulaciones económicas a las necesidades locales y sin contar con apoyo financiero del gobierno central. Es decir, debe convencer a los locales a que paguen impuestos para la construcción de una economía de Estado. Si el líder local logra este objetivo será premiado por oportunidades de ascenso dentro del partido que lo asignó a esa jurisdicción.

El modelo mixto 3 difiere del modelo pro Estado en que las jurisdicciones locales son libres de ajustar las regulaciones económicas a sus necesidades locales y la motivación del líder local es su propia responsabilidad social. Los problemas de este modelo, comparado con el pro mercado, son que el líder local altamente responsable es asignado por el centro a una jurisdicción local con la misión de expandir una economía de Estado local contando con la posibilidad de gastar más de lo ingresado dado que dispone de presupuesto flexible y libertad de ajustar las regulaciones económicas a las necesidades locales.

En todos los modelos mixtos no hay razón para no considerar la coexistencia de impuestos y transferencias en el financiamiento del gobierno local, con sus correspondientes implicaciones respecto a la flexibilidad del presupuesto. De la misma manera, en cuanto a los incentivos del líder local, éste podría estar dividido entre un mixto de intereses políticos nacionales y responsabilidad social local.

Éstos son apenas unos cuantos modelos dentro de todas las combinaciones posibles. El ejercicio cumple su propósito de permitir visualizar modelos alternativos de desarrollo descentralizado a partir de una simplificación de la realidad a apenas cinco variables, pero donde el cambio de sólo una de ellas producirá una realidad muy diferente. Este aspecto permite entender la descentralización como una integralidad que vaya más allá de sus especificidades fiscales. Sin duda, el mundo real es mucho más complejo porque la cantidad de modelos alternativos posibles es mucho más amplia. El ejercicio también muestra la ventaja de contar con una referencia fija (modelo pro mercado) para entender y evaluar las otras alternativas, sin que eso signifique que el modelo universal para toda realidad deba ser necesariamente el pro mercado.

7. Evaluación del desempeño

Una vez definida (*ex ante* o descubierta *ex post*) la institucionalidad de la descentralización, mediante la identificación de la combinación de las variables P, R, F, E e I, es natural desear conocer cómo se desempeña dicha institucionalidad en la práctica. En este ámbito hay elementos críticos que se pueden extraer del propio enfoque de DFSG. En primer lugar está la idea del alineamiento, es decir, si los recursos financieros de la descentralización están en los hechos alineados con los intereses de los pobladores locales o más bien están alineados con los intereses del gobierno central. A esto último lo denominaríamos el problema del desalineamiento.

En segundo lugar está el problema del presupuesto flexible (*soft budget constraint*) frente a la alternativa del presupuesto duro (*hard budget constraint*). En este caso el problema del presupuesto flexible es que incentiva a que el gobierno subnacional gaste más de lo que

ingresa, porque sabe o apuesta a que el gobierno central no permitirá que quiebre.

En tercer lugar está el incentivo al uso de recursos generados localmente frente a la dependencia de transferencias fiscales. Es decir, si las transferencias fiscales tienen una magnitud y características tales que desincentivan la generación de recursos locales propios.

Un problema relacionado a los anteriores, pero con características propias, es el problema del denominado *flypaper effect*, que más bien tiene su origen en la literatura de primera generación (Hines y Thaler, 1995; Gamkhar y Shah, 2007; Aragón, 2008). Este problema se refiere a que el gobierno local tiende a gastar más rápidamente los recursos financieros obtenidos vía transferencias que los recursos generados localmente. En el fondo el problema del *flypaper effect* es también uno de incentivos, por el efecto precio e ingreso que contienen las transferencias.

En cuarto lugar está la inexistencia de barreras a la competencia y/o cooperación interjurisdiccional, tendentes a promover un ambiente pro mercado. Las características de esas barreras permitirían establecer el grado de apertura hacia la simulación de una competencia y cooperación pro mercado.

CAPÍTULO II

Institucionalidad de la descentralización boliviana

1. Aclaraciones conceptuales

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución del modelo de descentralización boliviano, empleando el marco teórico y la terminología descritos anteriormente, especialmente el resumen contenido en el Cuadro 1.

Para esto, será necesario dividir los sucesos acontecidos en los últimos diecisiete años en diferentes periodos y niveles territoriales, ya que la dinámica de avance de las reformas tuvo varias características dependiendo de la época y de si se trataba de municipios o prefecturas.

Si bien el énfasis está puesto en los componentes de descentralización fiscal y administrativa del modelo, varias características de descentralización política y elementos de economía política son también considerados, ya que resultan imprescindibles para comprender el contexto en el que fueron implementadas las medidas.

El eje de todo el análisis es la distinción que hace Weingast (2009) entre las cinco condiciones (D1-D5) necesarias para optar por una descentralización pro mercado, que son empleadas en el presente documento como parámetro de referencia para definir otros arreglos institucionales (pro Estado o mixtos) que se presentan en la realidad. Como se vio en el capítulo precedente, las condiciones de Weingast fueron operativizadas a través de cinco opciones de política (identificadas con las letras P, F, R, E, I), que se ubican en los extremos opuestos de todo el espectro de posibilidades, simplemente para

abarcar la totalidad de opciones y sin que esto implique que no puedan existir situaciones intermedias o combinadas. Dichas opciones de política han sido agrupadas a su vez en un componente de economía política (vinculado a los incentivos) y en las tradicionales dimensiones de descentralización administrativa, fiscal y política, las cuales requieren de la siguiente complementación para ser entendidas a cabalidad:

– La opción de elección o designación del líder local (E) es la más obvia e inmediata, ya que se enmarca automáticamente en lo que se conoce como descentralización política, es decir, si el líder local es electo por sufragio directo existe descentralización política; de lo contrario, se estaría en presencia de una designación desde el nivel nacional y no existiría dicha dimensión política de la descentralización. Cabe destacar que en este caso se está tomando en cuenta únicamente una parte del concepto de descentralización política[22], como es la entrega de poder a los ciudadanos para que elijan a sus propios gobernantes, ya que el otro componente referido a cuánto poder de decisión se tiene sobre el diseño, modificación e implementación de políticas públicas (que también implica poder político) está más relacionado a la modalidad y grado de traspaso de competencias; por esta razón será abordado al momento de evaluar las opciones "P" y "R" dentro de la dimensión de descentralización administrativa.

– Las opciones de regulación económica y visión y rol del gobierno sobre la provisión de bienes públicos o privados (R y P respectivamente) se incluyen dentro de la dimensión de descentralización administrativa por tratarse esencialmente de competencias. Formalmente, se entiende por descentralización administrativa el traspaso de responsabilidades de planeación, financiamiento y gestión de ciertas funciones públicas, desde el

22 Según Rondinelli (1999), la descentralización política implica otorgar a los ciudadanos y a sus representantes electos mayor poder en la toma de decisiones públicas. Como se puede ver, por un lado está explícito el requisito de que los gobernantes sean electos y, por otro, la necesidad de traspasar poder en la toma de decisiones públicas, aspecto que está directamente relacionado al grado de autonomía en el manejo competencial por parte de los niveles subnacionales.

nivel central a cualquier otro tipo de instancias gubernamentales, incluidas las subnacionales (Rondinelli, 1999). A simple vista, la primera parte del concepto puede generar confusión debido a la inclusión de la palabra financiamiento, la cual corresponde en realidad a la dimensión de descentralización fiscal. Para evitar esta inconsistencia, resulta conveniente pensar la descentralización administrativa únicamente en términos de la planeación y gestión de funciones públicas, es decir del traspaso y manejo de competencias. Documentos más operativos, como el manual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia (PNUD, 2007a), asumen esta lógica indicando que la descentralización administrativa es simplemente el proceso mediante el cual se transfieren competencias. En general, la desconcentración, la delegación y la devolución son maneras de llevar a cabo una descentralización administrativa.

– Por último, la opción de financiamiento del gobierno local (F) corresponde a la dimensión de descentralización fiscal pero por la vía del ingreso. Aquí también es necesario hacer una puntualización teórica, ya que hoy en día se reconoce en la literatura que el federalismo fiscal o, más genéricamente la descentralización fiscal, consta principalmente de cuatro ejes que son la asignación de competencias o responsabilidades de gasto, la asignación de recursos propios (principalmente impositivos), las transferencias fiscales intergubernamentales y la deuda pública subnacional[23]. Como se puede ver, el primer eje trata sobre el gasto público y los siguientes tres sobre ingresos públicos, volviendo a ser recurrente el tema de asignación de competencias a través del primer eje. Esto se debe a que la mayoría de documentos enfocados específicamente en aspectos de descentralización fiscal no suelen recurrir mucho a la distinción clásica entre dimensiones de descentralización administrativa y política, sino que incorporan dicha dimensión administrativa como un eje más (pero de vital importancia para el análisis de finanzas públicas locales en su conjunto) referido exclusivamente al tema competencias. Dado

23 El mejor documento para entender por qué estos cuatro ejes son esenciales para lograr un cabal entendimiento de lo que representa la descentralización fiscal es el de Bird *et al.* (2003). Se puede ver también Smoke (2001).

que en el presente estudio se opta por analizar la asignación de competencias en el marco de la dimensión de descentralización administrativa, la descentralización fiscal estará concentrada únicamente en la vía del ingreso.

2. Orígenes del proceso de descentralización boliviano

Es interesante ver cómo, con el transcurso del tiempo, han ido surgiendo cada vez más posiciones sobre lo que en realidad pudo haber motivado el proceso de descentralización boliviano. Esta reflexión es importante porque identificando cuál fue la fuerza motriz detrás de las reformas, se pueden explicar varios de los resultados alcanzados posteriormente en términos de desarrollo.

Como punto de partida, resulta útil recurrir al análisis de si la descentralización fue promovida por fuerzas de abajo hacia arriba[24] o de arriba hacia abajo, y si dichas fuerzas estaban guiadas mayormente por factores políticos o técnicos.

En el caso de demandas que surgían de abajo hacia arriba se pueden diferenciar dos vertientes: la proveniente del nivel departamental o regional (nivel intermedio) y la que se origina en el nivel municipal o local[25]. Desde la perspectiva histórica, los documentos que mayores luces proporcionan al respecto son los de Roca (2005 y 2007) en el caso regional y el de Rodríguez (1995) en el caso local. Si bien es posible observar esfuerzos de consolidación territorial desde los dos niveles, el que adquirió mayor fuerza años antes del proceso de descentralización fue el regional, liderado en gran medida por los comités cívicos departamentales. Justo antes de emerger la reforma de 1994, un proyecto de ley de descentralización de corte departamental había sido aprobado por unanimidad en el Senado, luego de un largo proceso de debate que databa de varios años atrás[26]. Sin

24 Se entiende que el nivel nacional o gobierno central se encuentra en la posición de "*arriba*" y las diferentes localidades o regiones en la posición de "*abajo*".

25 Las demandas de abajo hacia arriba contaron con un componente de presión por parte de grupos indígenas. Al respecto ver Albó (2002).

26 Para mayores detalles sobre el proceso y características del Proyecto de Ley ver Barrios (2002).

embargo, dicho proyecto no llegó a ser considerado por la Cámara de Diputados, debido a presiones del principal partido opositor Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que serán aclaradas más adelante. En el caso municipal, sólo las capitales provinciales y de departamento contaban con elecciones antes de la reforma (124 en total según Molina Saucedo, 1997). Además, sólo 61 municipios recibían recursos de coparticipación de impuestos (Graham, 1997), haciendo al resto inviable financieramente. Según Rojas Ortuste (1997), en las elecciones municipales de esa época el interés campesino y, en general, el de los habitantes de las provincias era bajo y el ausentismo alto. En consecuencia, dado que en la práctica la presencia del nivel municipal era muy débil, su capacidad de presión para forzar una reforma hacia ese nivel se tornaba prácticamente inexistente.

Complementariamente a esta vertiente, estaba la visión descentralizadora de arriba hacia abajo. Para analizar la misma, vale la pena recurrir al enfoque de contexto institucional pro reformas mencionado en Gray-Molina *et al.* (1999). Estos autores resaltan que el marco institucional de toma de decisiones vigente durante el periodo presidencial 1993-1997, proporcionó un espacio de decisión inusualmente amplio para la adopción de cambios[27]. Fue así que se impulsaron las reformas de segunda generación, influenciadas fuertemente por sugerencias de organismos de cooperación multilateral. Desde esta perspectiva, el modelo de descentralización podría ser visto (en su versión más simplista) como un intento más de seguir las recomendaciones de las agencias de cooperación y así dar continuidad a la ola de reformas iniciadas tiempo atrás[28], ya que el mismo año de

27 Los autores resaltan que durante dicho periodo convergieron tres aspectos, a saber: i) la vigencia de una política de coaliciones que permitió amplios márgenes de decisión al poder ejecutivo; ii) el aislamiento político de un grupo tecnocrático que formuló y dirigió el proceso de implementación de la reforma descentralizadora; y iii) el liderazgo activo del presidente Sánchez de Lozada quien participó directamente en los procesos de gestión, diseño y modificación de la medida (Gray-Molina *et al.*, 1999).

28 Recuérdese que Bolivia ha sido catalogada por algunos autores como país que siguió al pie de la letra las reformas de política recomendadas por organismos de cooperación multilateral. Por ejemplo, Stiglitz señala que: *"los programas de ajuste estructural no aportaron un crecimiento sostenido ni siquiera a los países que, como Bolivia, se plegaron a sus rigores"* (2002: 43).

promulgación de la Ley de Participación Popular, el Banco Mundial acababa de sugerir en un documento que para una adecuada implementación de las políticas anteriormente emprendidas, resultaba conveniente adoptar reformas complementarias de descentralización, servicio civil y reestructuración del poder judicial (ver Reid y Malik, 1994). Otra justificación, en esta misma línea de ola reformista pero con un tinte más político, podría haber sido la de contrarrestar una medida impopular como la capitalización de empresas estatales, con una reforma más digerible como la Participación Popular, la cual en definitiva otorga poder de decisión y recursos a las localidades a través de sus autoridades electas.

También desde el punto de vista político, la descentralización de 1994 podría ser interpretada como una estrategia puramente electoral. Los aportes de O'Neill (2003 y 2005) son la fuente principal al respecto. Esta autora señala que los procedimientos de elección presidencial en Bolivia dejaban a los partidos en mucha incertidumbre sobre la posibilidad de acceder a la administración del gobierno nacional (a pesar de gozar de un amplio apoyo electoral), por lo que los incentivos para buscar un sistema descentralizado en el que el poder esté más desagregado (y por tanto sea más fácil de alcanzar desde distintos niveles territoriales) estaban dados. Para poder inferir qué partido político es más propenso a descentralizar, la autora sugiere que basta con identificar el apoyo obtenido por los partidos a nivel subnacional y la estabilidad de dicho apoyo a lo largo del tiempo. En Bolivia, ambos criterios apuntaban al partido MNR, ya que éste mostraba la mayor estabilidad de voto en las elecciones pasadas y un consistente y amplio apoyo a lo largo del país, particularmente en las áreas rurales.

Otra forma interesante de abordar también el tema de incentivos para embarcarse en un proceso de descentralización es la del *estado con huecos*, rescatada en el informe del PNUD (2007b). Esta visión, basada en el enfoque de O'Donnell (1993), brinda un panorama de discontinuidad de la presencia estatal en lo que a su distribución espacial sobre el territorio se refiere. Para O'Donnell, los huecos son lugares de autogobierno donde rige el particularismo, el clientelismo, el cacicazgo y otras formas patrimoniales de política. Si bien el informe del PNUD arguye que no debe interpretarse automáticamente

que existe un desorden en los huecos del Estado boliviano, sino que más bien dichos huecos están llenos de instituciones altamente codificadas y no necesariamente informales[29] (como los ayllus, los sindicatos, las tierras comunitarias de origen-TCOs, organizaciones no gubernamentales-ONGs, iglesias, etc.), está claro que un gobierno preocupado por este tema podría sentirse en la obligación de llenar los huecos evidentes en términos, por ejemplo, de acceso a servicios de salud y educación, a través de un proceso de descentralización que precisamente expanda la presencia estatal hasta cubrir los mencionados huecos, aprovechando para frenar además la creciente migración del campo a la ciudad.

En síntesis, todos estos antecedentes muestran que al aproximarse el país a la primera mitad de la década de los noventa, existía todavía una corriente de demanda por descentralización de abajo hacia arriba de corte departamental, la cual se topó con intenciones descentralizadoras de arriba hacia abajo que contaban con sustento político y técnico. La explicación de porqué esta última tendencia descentralizadora de arriba hacia abajo terminó privilegiando un modelo por la vía municipal y no departamental, podría estar en la visión política del partido oficialista que asumió funciones en 1993 (MNR) y en la posición personal que mantenía al respecto el líder de dicho partido Gonzalo Sánchez de Lozada, en ese entonces presidente de la República. Como bien señala Finot (2003) doctrinariamente el MNR siempre se había opuesto a una descentralización política hacia los departamentos, argumentando que podía poner en peligro la unidad nacional debido a la desigualdad de recursos con los que contaba cada región. Por su parte, Sánchez de Lozada compartía esta preocupación y abogaba vigorosamente por desechar las propuestas de descentralización orientadas en la línea departamental, a fin de evitar, a su juicio, posibles enfrentamientos e inclusive secesiones (ver Roca, 2007).

La única opción viable para el gobierno de Sánchez de Lozada era la de recurrir al municipio como instancia territorial protagónica del proceso de descentralización, tratando de calmar las demandas

29 Informales en el sentido de estar poco normadas o de reflejar hábitos y costumbres locales.

regionales a través de la posterior promulgación de una ley que, inteligentemente, fue bautizada como de descentralización administrativa, cuando en realidad a lo que apuntaba era a una profundización de la desconcentración departamental vía prefecturas, instancias que en la práctica se constituían en simples brazos operativos del nivel nacional en los departamentos.

Con este propósito en mente, los documentos que por aquel entonces proporcionaban los mejores insumos técnicos eran los de Finot (1990) y Molina Saucedo (1990). Estos dos aportes, sumados al trabajo de un equipo técnico a cargo de elaborar la propuesta[30], dieron como resultado final el modelo de descentralización boliviano materializado a través de la Ley de Participación Popular.

En conclusión, se puede decir que la reforma de descentralización municipal de 1994 tuvo una orientación de arriba hacia abajo, con un fuerte componente político que encontró las herramientas técnicas necesarias para dar curso a la medida. Para efectos del presente documento y, específicamente en lo relacionado a descentralización fiscal, toda esta descripción resulta útil si es vista en el marco de lo que proponen Bird (1993) y Bird y Vaillancourt (1998). El aporte de estos autores va en la línea de criterios que deben tenerse en cuenta al momento de evaluar un modelo de descentralización fiscal, que es precisamente lo que se pretende lograr en este estudio. Según Bird (1993), independientemente de cuál haya sido el estímulo para optar por una descentralización de arriba hacia abajo, el criterio que debe primar al momento de evaluar una descentralización fiscal de este tipo es cuán bien sirve la reforma a lograr los objetivos de política pública del nivel nacional, ya que cuando los procesos son iniciados desde arriba, la racionalidad detrás de la asignación de competencias es precisamente la de alcanzar más eficientemente las metas de dicho nivel nacional (Bird y Vaillancourt, 1998), siendo una de las más importantes la de mejorar el nivel de bienestar de la nación como un todo (a diferencia del enfoque de abajo hacia arriba donde el aumento del bienestar local es el principio rector).

30 El artículo de Molina Monasterios (1997) da mayores detalles sobre el equipo y el proceso de redacción de la ley.

Adicionalmente, Bird indica que cuando las preferencias de política pública del nivel nacional son las que predominan, el marco analítico apropiado para su análisis es el del problema agente-principal. Desde esta perspectiva, el principal (que viene a ser el gobierno nacional) tiende a alterar los límites jurisdiccionales, los ingresos y las competencias de los gobiernos locales, los arreglos fiscales intergubernamentales, etc., en su intento por superar los clásicos problemas de asimetrías de información y divergencia de objetivos entre dicho principal y el agente (en este caso el gobierno local).

Para un adecuado entendimiento del resto de este capítulo, será de vital importancia tener este enfoque en mente, ya que varios de los elementos de diseño e implementación del modelo de descentralización boliviano guardan una fuerte relación con las directrices antes señaladas.

3. Instituciones políticas y fiscales de la descentralización

Sólo después de la reforma de 1994, Bolivia adoptó una verdadera jerarquía entre niveles de gobierno (D1) con ámbitos de autoridad delineados en lo que a municipios y nivel nacional se refiere (como se verá más adelante, el nivel departamental también sufrió cambios, pero continuó bajo un esquema desconcentrado sin adquirir rango de gobierno). A pesar de que formalmente no se concretó una verdadera división vertical del poder, ya que la facultad legislativa seguía siendo privativa del nivel nacional, de todos modos los municipios adquirieron importantes niveles de autogestión normativa, administrativa y financiera.

Es así que recién a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular del 20 de abril de 1994, es posible explicar la evolución de los ámbitos de institucionalidad del modelo de descentralización, empleando el marco teórico (y terminología) descrito en el capítulo I del presente libro. El Cuadro 2 muestra el análisis por nivel territorial y periodo.

Cuadro 2
Evolución de la institucionalidad de la descentralización bajo mercado común

Ámbito de institucionalidad de la descentralización		Nivel municipal (1994-2008)	Nivel departamental		Nivel municipal y departamental con la nueva Constitución de 2009
			(1995-2005)	(2006-2008)	
Administrativa	Visión	P1	P1	P1	P2
	Regulación	R2	R2	R2	R2
Fiscal	Financiamiento	F2*	F2	F2	F2
Política	Elección	E1	E2	E1	E1
Economía política	Incentivo	I1	I1	I1	I1

Fuente: Elaboración propia.

(*) Sólo una pequeña proporción de municipios grandes que logran financiar buena parte de sus gastos con recursos propios provenientes de recaudaciones podría ser considerada como F1.

4. Nivel municipal (1994-2008)

4.1. Visión

Empezando por el primer ámbito relacionado con la visión y rol del gobierno local (P), se puede señalar que a mediados de la década de los noventa el país seguía fuertemente influenciado por una lógica de libre mercado bastante ortodoxa (iniciada en 1985)[31]; en consecuencia, la señal transmitida a los gobiernos municipales a través de la descentralización (recuérdese que se trató de una reforma de arriba hacia abajo en la que predominaban las preferencias de política pública del nivel nacional) fue que el sector privado debía asumir el liderazgo del desarrollo productivo, dejando al Estado un rol regulador y de corrección de fallas de mercado, con inversiones mayormente dirigidas a sectores sociales y de infraestructura básica.

Esto no quiere decir que el municipio carecía de competencias relacionadas con la promoción del desarrollo productivo, porque sí las tenía (como se verá más adelante al tocar el ámbito de regulación en su forma genérica), sino simplemente que las intervenciones

31 Para una descripción de las reformas estructurales implementadas en Bolivia a partir de 1985 ver Antelo (2000).

tenían un fuerte sesgo hacia la corrección de una falla de mercado en particular, como es la de los bienes públicos entendidos desde la lógica económica, es decir, aquellos bienes que son no excluyentes y que presentan características de no rivalidad en el consumo[32]. Esta visión de fomento al desarrollo productivo privilegiaba las políticas del entorno, ya que estaba orientada a mejorar precisamente las características del entorno en el que se desenvolvían las empresas, proveyendo bienes públicos como caminos, electrificación, saneamiento básico, etc., también llamados bienes de infraestructura básica. El Cuadro 1 del Anexo A presenta las proporciones de inversión municipal desagregadas por sectores y el Gráfico 1 muestra el comportamiento de dicha inversión en el periodo 1994-2008.

Gráfico 1
Proporción de la inversión municipal por sectores

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico, la construcción de infraestructura básica (poco más de 38% en promedio) representa durante

32 El que un bien sea no excluyente implica que una vez provisto a una persona resulta logísticamente imposible o económicamente prohibitivo excluir a otros individuos del consumo del mismo bien. Por otro lado, un bien es no rival si el consumo de una persona no afecta la cantidad disponible para el consumo de otras, es decir, puede ser consumido al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad (Connolly y Munro, 1999).

todo el periodo cerca de seis veces más que la proporción invertida en apoyo al sector productivo (poco menos de 7% en promedio), ratificando así una visión fuertemente inclinada a proveer sólo bienes públicos (P1), en desmedro de otro tipo de actividades de fomento más vinculadas a la actividad empresarial propiamente dicha, como la capacitación, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, entre otros (más adelante se abordará en detalle las competencias correspondientes a cada uno de los sectores mostrados en el Gráfico 1).

El bajo nivel de inversión experimentado en apoyo al sector productivo (como muestra el Gráfico 1) puede haberse debido a tres factores: i) dado que la planificación participativa involucra a varios actores de la comunidad en la decisión, el resultado más probable al momento de optar por una u otra alternativa es que se termine eligiendo aquellas inversiones que benefician a la mayoría, es decir, bienes públicos clásicos como carretas, plazas, etc., en desmedro de las inversiones puramente productivas que benefician sólo a los actores relacionados a la actividad productiva en cuestión, quienes numéricamente hablando se encontrarían, por lo general, en desventaja frente al resto de actores de la comunidad; ii) por otro lado, se ha podido ver que la capacidad a nivel local de identificar y diseñar proyectos de preinversión e inversión en temas de apoyo al sector productivo es más baja que la capacidad de llevar adelante proyectos clásicos de infraestructura productiva o social, ya que la amplia preferencia por estos últimos ha hecho que sus respectivas técnicas y secuencias de elaboración y diseño estén más difundidas y sean de más fácil acceso; y iii) finalmente, es importante tener en cuenta también que la norma legal llevaba implícito un desincentivo hacia la inversión en temas de apoyo al desarrollo productivo, ya que estaba prohibido destinar recursos públicos a actividades privadas de forma directa, requiriéndose así mucha cautela al momento de incurrir en gastos de fomento que beneficien exclusivamente a ciertos actores productivos privados. Todos estos aspectos, sumados al hecho de que la inversión en infraestructura clásica genera más capital político para las autoridades locales, frenaron un mayor apoyo al sector productivo[33].

33 Una descripción interesante de otras inconsistencias del modelo de descentralización municipalista, en lo que a promoción de desarrollo productivo se refiere, puede ser encontrada en Ayo (2003).

Otro aspecto interesante del comportamiento observado en el Gráfico es que inicialmente (año 1995) tanto la inversión en infraestructura básica como la social representaban cerca del 20%. Sin embargo, en los años siguientes y hasta más o menos el 2005, ambas inversiones siguieron un patrón divergente en el que la infraestructura básica subía mientras que la social bajaba (o viceversa), hasta llegar finalmente a converger en un nuevo valor superior cercano a 35% al final del periodo.

Es importante destacar que esta tendencia a producir mayormente bienes públicos puede promover desarrollo si cumple con el conocido postulado de eficiencia de Oates (1972 y 1993), el cual dicta que bajo el supuesto de que las autoridades públicas responden a los deseos de sus votantes, los gobiernos subnacionales están en mejores condiciones de emparejar las preferencias heterogéneas existentes entre las distintas jurisdicciones, logrando así mayor eficiencia en la asignación de recursos. Entonces, gastos de inversión en infraestructura o sectores sociales (ejecutados desde el nivel subnacional) que responden a las preferencias locales, tienden a ser más efectivos y promueven de mejor manera el desarrollo económico.

Oates (1993) continúa desarrollando su idea al describir dos mecanismos de revelación de preferencias con los que cuentan las autoridades locales: i) el voto en las elecciones; y ii) la movilidad geográfica de los contribuyentes, quienes se instalan en aquella jurisdicción que mejor se acomode a sus deseos. Sin embargo, algunos autores como Prud'homme (1995) han cuestionado la validez de estos supuestos en países en desarrollo, adicionando además que la falta de capacidades institucionales y escasos recursos de los gobiernos subnacionales en dichos países, impiden responder a las necesidades adecuadamente, sin mencionar el hecho de que posiblemente las diferencias en cuanto a preferencias no sean tan importantes como se cree en los países en cuestión. Es importante destacar que, en el caso boliviano, un mecanismo adicional a favor de la correcta identificación de preferencias es la planificación participativa.

Independientemente de la posición adoptada, existen muy pocos estudios empíricos en la literatura que permiten visualizar claramente este efecto de ganancia en eficiencia luego de identificar y

acomodar los bienes públicos locales a las preferencias (ver Martinez-Vazquez y McNab, 2003). A nivel nacional, el trabajo de Faguet (2004) sigue siendo el más útil para evaluar este fenómeno. Empleando datos del nivel municipal, dicho autor encontró que: i) los patrones de inversión pública sectorial cambiaron con la implementación de la reforma de descentralización, principalmente en educación, agua y saneamiento, gestión del agua, agricultura y desarrollo urbano; y ii) estos cambios están relacionados fuerte y positivamente con indicadores de carencia —o de necesidad— en dichos sectores, indicando que las preferencias locales fueron debidamente identificadas y atendidas. Por ejemplo, si la tasa de analfabetismo en una localidad era alta antes de la reforma de descentralización, se evidencia que la inversión en educación en dicha localidad creció luego de la reforma. Un aspecto que llama la atención es que el estudio en cuestión encontró poca influencia de otras variables más institucionales y de procedimiento, como la planificación participativa, la cantidad de instituciones civiles a nivel local, la formación de capacidades en los municipios, etc.

Estos resultados apuntan a que se habría logrado adaptar las inversiones a las preferencias locales, permitiendo inferir que esto debería promover mayor eficiencia en el gasto público y, por ende, mayores niveles de desarrollo. Sin embargo, esta última relación directa de causalidad no ha sido todavía probada empíricamente. Además, es importante notar que el enfoque de Faguet (2004) va más en la línea de metas cuantitativas, el cual es consistente con un enfoque de arriba hacia abajo que busca alcanzar objetivos trazados por el gobierno nacional. En cambio, el enfoque de metas cualitativas es más demandante en términos de participación local.

4.2. Regulación económica

Pasando a otro ámbito, como es el de la regulación económica (R), es bueno recordar que la misma trata de identificar si un gobierno local tiene plena, parcial o nula libertad para ajustar dichas regulaciones a las circunstancias locales. Para poder evaluar este aspecto, se requiere necesariamente de un análisis de asignación competencial que permita observar a detalle cuáles fueron las responsabilidades traspasadas a los municipios, principalmente en lo que a desarrollo

económico se refiere. A la fecha, el estudio más completo en temas de competencias productivas en los tres niveles territoriales es el de Rodríguez (2006). Con base en este último estudio y siguiendo la misma categorización sectorial de la inversión empleada anteriormente (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-FAM, 2009) se obtiene la información mostrada en el Anexo B.

Antes de proceder con el análisis competencial, resulta conveniente recordar que Weingast (2009), haciendo alusión a los modelos de DFPG, señala que los gobiernos subnacionales deben tener la autoridad suficiente como para regular los mercados locales, en un ámbito de mercado común en el que los productos y factores tienen libertad de movimiento (D3). La interpretación del término regulación es muy importante, ya que esta palabra tiene distintas connotaciones dependiendo del contexto en el que se use. En Bolivia, se suele emplear la palabra regulación para referirse a instancias de corrección de monopolios, es decir a través de superintendencias. Si bien existe la posibilidad de que este tipo de competencia regulatoria esté en manos de instancias subnacionales en estados federales (por ejemplo en Estados Unidos los estados pasaron de ser promotores de monopolios en el sector bancario a ser reguladores de esta anomalía a partir de la experiencia de Massachusetts después de 1800)[34], en el caso boliviano dicha competencia vía superintendencias ha sido siempre potestad del nivel nacional y continúa siéndolo incluso después de la aprobación de la nueva Constitución.

Cabe entonces entender la regulación en un sentido más genérico, como es el de promover la libre competencia ayudando al buen funcionamiento de los mercados, no sólo a través de la corrección de monopolios sino también recurriendo a otro tipo de mecanismos orientados, por ejemplo, a solucionar fallas de coordinación entre los agentes, reducir asimetrías de información o impedir la proliferación de externalidades negativas. Desde este punto de vista y, con base en la información proporcionada en el Anexo B, se puede apreciar que los municipios cuentan con muy pocas responsabilidades de este tipo (correspondiendo así a R2), siendo las excepciones

34 Para mayores detalles sobre esta experiencia y otras parecidas ver Weingast (2009).

el control de servicios prestados en mercados de abastecimiento a la ciudadanía para evitar el agio y la especulación de precios (categoría de control y regulación de mercados de abastecimiento dentro de otra inversión), la investigación y transferencia de tecnología (en los sectores agropecuarios y de industria) para evitar concentraciones de conocimiento en pocas firmas, y la supervisión del cumplimiento de normas de sanidad e inocuidad alimentaria para prevenir competencias desleales por incumplimiento de estos requisitos. Las demás competencias están mayormente ligadas a la provisión de bienes o servicios públicos, situándose así fuera del alcance de la categoría de regulación.

En lo que a competencias del área social se refiere (las cuales representan 35,1% de la inversión municipal al final del periodo), aparte del efecto a largo plazo en el desarrollo a través del aumento en la productividad del factor trabajo[35], es importante hacer notar el impacto redistributivo que éstas pueden tener, aun cuando dicha competencia pertenece tradicionalmente al nivel nacional de gobierno. La visión clásica sobre este punto es la de Musgrave (1959), quien aborda el aspecto de la política fiscal multijurisdiccional desde tres ramas: i) eficiencia en la asignación de recursos a través de la provisión de bienes públicos; ii) redistribución espacial del ingreso; y iii) estabilización de cuentas macroeconómicas. Tradicionalmente, el modelo normativo de DFPG considera que las dos últimas ramas deben ser de responsabilidad del nivel nacional, mientras que la primera (como ya se vio) es esencialmente de índole local. Los argumentos para no considerar el traspaso de tareas correctoras de inequidades en la distribución del ingreso son básicamente dos: en primer lugar, se sabe que los beneficios de una redistribución trascienden los límites de jurisdicciones locales (convirtiéndose así en una competencia que debiera ser mejor manejada desde el nivel nacional) y, en segundo lugar, se plantea que la implementación de políticas redistributivas por parte de gobiernos locales puede llegar a ser autodestructiva, ya que debido a la movilidad de hogares y establecimientos productivos, los primeros (en el caso de hogares pobres) se verían atraídos hacia jurisdicciones con mejores políticas

35 Nótese que una persona con más años de escolaridad y mejor salud accede a mayores niveles de ingreso laboral, aumentando así su desarrollo.

de redistribución, mientras que los segundos tenderían a emigrar a fin de evitar los impuestos de carácter redistributivo.

Sin embargo, en la práctica, los gobiernos subnacionales sí incurren en actividades redistributivas, requiriéndose medir el impacto de la descentralización fiscal sobre reducción de pobreza y desigualdad (para una revisión de la literatura sobre este punto ver Sepúlveda y Martinez-Vazquez, 2011). Tal como señalan Bahl *et al.* (2002), las políticas de los gobiernos subnacionales que tienen objetivos explícitos de redistribución son aquellas relacionadas, por ejemplo, a la provisión de servicios de salud y educación, así como también a la aplicación de impuestos a la propiedad. Dado que en el caso boliviano se trató de una reforma de descentralización municipal guiada de arriba hacia abajo, con fuertes componentes políticos (nótese que la redistribución de ingresos genera bastante capital político en sociedades desiguales), el nivel nacional podría haber tenido el objetivo de reforzar sus intentos propios por reducir las inequidades territoriales, empleando a los gobiernos locales como agentes suyos encargados también de reducir las mencionadas inequidades.

De cualquier manera, el hecho es que tanto desde el nivel nacional como desde los gobiernos locales, existe un efecto redistributivo como consecuencia de la aplicación de ciertas competencias, al margen de lo que vendrían a ser los incentivos redistributivos a través del diseño de transferencias (aspecto que será analizado más adelante).

A diferencia del caso de aumento de eficiencia como consecuencia de la provisión de bienes públicos acordes a las preferencias, los estudios que intentaron medir el impacto de la descentralización sobre la reducción de pobreza son cuatro y, en el caso específico de desigualdad, uno.

Pocos años después de implementada la reforma y con base en la evolución de los Planes Operativos Anuales Municipales, Escalante (1997) encontró que el modelo de descentralización boliviano estaba en camino de promover importantes efectos en materia de equidad y distribución. La conclusión de esta autora fue que la creación de los 311 municipios, las nuevas atribuciones de éstos (principalmente aquellas relacionadas con la provisión de bienes públicos locales

éticamente primarios) y el diseño de transferencias intergubernamentales condicionadas que permiten a los gobiernos locales cumplir con un nivel mínimo deseable de gasto, provocaban importantes efectos redistributivos fundamentalmente a nivel regional (u horizontal), aunque también a nivel personal.

Mucho después, a 10 años de adoptada la medida, Gray-Molina (2004) reportó cuatro hallazgos: i) la pobreza en la década de los noventa, medida por necesidades básicas insatisfechas, decreció de 70,9 a 58,6%; ii) la inversión social local hecha por los municipios estaba significativa y positivamente correlacionada con la reducción de pobreza, incluso después de controlar por población y por crecimiento de ésta; iii) la inversión social local no estaba significativamente correlacionada con incrementos en resultados de salud y educación; y iv) la Participación Popular había sido exitosa en incrementar el acceso a infraestructura de salud, educación y saneamiento básico, pero no así en mejorar la prestación de servicios sociales.

Por su parte, Ajwad y Wodon (2007) investigaron si los pobres se benefician más o menos que los no pobres de una expansión en los servicios públicos, y si esto depende del tipo de servicio provisto, analizando la asignación de servicios de educación e infraestructura básica a lo largo de las jurisdicciones. Los resultados mostraron que la incidencia del beneficio marginal es más alta para los pobres que para los no pobres en el caso de educación, pero menor en el caso de acceso a servicios de infraestructura básica. En otras palabras, si los gobiernos subnacionales maximizan las tasas de acceso promedio a sus servicios públicos, los municipios pobres se beneficiarían más que los no pobres de una expansión en servicios de salud, pero menos en el caso de una expansión en servicios de infraestructura (al menos en las áreas donde el acceso a servicios de infraestructura básica está lejos de ser universal).

Desde otro punto de vista, Grootaert y Narayan (2004), empleando una muestra pequeña de cuatro municipios, llegaron a tres conclusiones sobre las instituciones locales, la pobreza y el bienestar de los hogares: i) el capital social, medido a través de la membresía en sindicatos agrarios y otras organizaciones, aumenta el bienestar de los hogares y reduce la pobreza; además, el capital social tiene mayor

importancia para los pobres que para los no pobres, y tiene un efecto mayor en el bienestar de los hogares que la inversión en educación primaria; ii) hay una relación de complementariedad y sustitución entre las instituciones formales e informales; a nivel municipal, la relación entre capital social y bienestar se ve modificada por la naturaleza y presencia de organizaciones regionales que se organizaron federativamente de abajo hacia arriba desde las comunidades; y iii) la historia, la política y las estructuras sociales y de poder existentes tienen efectos por demás amplios en la formación de capital social.

Por último, Inchauste (2009) contribuye con evidencia que difiere de la encontrada por autores anteriores. En lo que respecta a gastos de inversión (los resultados a los que llega la autora al analizar la efectividad de las transferencias de la para (HIPC) serán detallados más adelante), el mencionado estudio concluye que los resultados no proveen evidencia suficiente que respalde el hecho de que los incrementos en el gasto municipal conduzcan a impactos medibles en indicadores sociales de corto plazo. Aun considerando infraestructura (que es el área donde la mayor parte de los recursos han sido invertidos), no habría evidencia lo suficientemente fuerte que indique una mejora significativa en el acceso a dicha infraestructura. La mejor explicación de esta ausencia de mejora en los indicadores sociales sería que la totalidad del gasto en todos los niveles de gobierno habría sido mal dirigido.

Salvando este último estudio que plantea un escenario negativo, se podría inferir, con base en el resto de aportes, que el modelo de descentralización municipal boliviano habría promovido cierto grado de reducción de pobreza, al menos en lo que a la aplicación de competencias por la vía del gasto se refiere. En cuanto al efecto sobre equidad y distribución, no se tendrían todavía elementos suficientes que permitan emitir un criterio, aunque es probable que el impacto haya sido también positivo (logrando reducir las brechas de desigualdad) de acuerdo al estudio efectuado a inicios del proceso.

4.3. Financiamiento

Continuando con el análisis de ámbitos de institucionalidad, corresponde ahora analizar las distintas fuentes de financiamiento de los

gobiernos locales. El Cuadro 1 del Anexo D contiene la evolución de ingresos propios y transferencias durante todo el periodo de análisis. El Gráfico 2 permite observar el comportamiento a lo largo del tiempo. Como se puede ver en el Cuadro 1 del Anexo D, los ingresos propios municipales están compuestos por: i) la operación y venta de bienes y servicios[36]; ii) los impuestos de dominio municipal, que vienen a ser el impuesto a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles, y el impuesto a la propiedad y transferencia de vehículos automotores, además de un impuesto de pequeña magnitud al consumo de chicha de maíz; iii) las tasas, derechos y patentes, en este último caso las patentes de funcionamiento por el ejercicio de actividades económicas; y iv) otros ingresos propios como multas, intereses, etc.

Gráfico 2
Proporción de ingresos municipales

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra que, a nivel agregado (es decir tomando en cuenta todos los municipios), las transferencias siempre son mayores a los ingresos propios, aumentando la brecha paulatinamente a medida que transcurre el tiempo. A su vez, la proporción de ingresos propios (cuya principal fuente son los impuestos) presenta una

36 Incluye los recursos generados por la venta de bienes, el alquiler de edificios, maquinarias y/o equipos, el cobro de importes por formularios, impresos y otros.

tendencia decreciente en el tiempo, mientras que las transferencias empiezan con una tendencia decreciente, para luego revertir el patrón de comportamiento hacia una línea ascendente, siguiendo así un camino opuesto al de los ingresos propios.

Todo esto muestra la creciente dependencia de transferencias y, por ende, los desequilibrios fiscales verticales, ya que el ingreso propio es de manera recurrente menor y no llega a cubrir las necesidades de gasto. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la situación varía entre municipios urbanos y rurales (ver Saric, 2005; Banco Mundial, 2006; FAM, 2009), ya que los primeros están en mejores condiciones de generación de impuestos, debido a sus mayores capacidades administrativas y al mayor desarrollo existente en los centros densamente poblados. En cambio, la mayor parte de los municipios rurales carecen de estas condiciones favorables, convirtiéndose así en los más dependientes del sistema de transferencias.

Estas condiciones implican un doble ámbito de financiamiento (F), ya que los municipios grandes podrían cubrir sus gastos en gran parte con recaudaciones impositivas (F1), enfrentando así un presupuesto duro (D4), mientras que los municipios pequeños se financian casi exclusivamente con transferencias (F2), lo que los coloca en una posición de administración fiscal con presupuesto flexible. Algunos estudios como el de Wiesner (2003) han criticado la descentralización boliviana indicando que se otorgó a los gobiernos subnacionales capacidades (incentivos) o autoridad sobre políticas públicas insuficientes, permitiendo un presupuesto flexible basado en alivio a la deuda. El estudio señala que Bolivia habría incrementado las transferencias sin incrementar las competencias o responsabilidades, aspecto que es compartido por el Banco Mundial (2006).

Para continuar analizando el caso específico de transferencias, es necesario recurrir a una descripción más detallada de las características particulares de las mismas, ya que el diseño resulta bastante complejo[37]. El Anexo E muestra las particularidades de las principales

37 Mayores detalles sobre el entramado sistema de transferencias pueden encontrarse en Saric (2005), Fundación Jubileo (2006), Banco Mundial (2006) y López (2007).

transferencias. Antes de proceder al análisis, es bueno recordar la puntualización que hacen Gamkhar y Shah (2007), quienes señalan que las transferencias fiscales intergubernamentales son usadas para lograr diferentes objetivos, entre los que se encuentran: i) corregir desequilibrios fiscales verticales; ii) solucionar inequidades fiscales horizontales; iii) influenciar políticas subnacionales en lo que respecta a tributación, gasto y estabilización económica a nivel local y regional; y iv) compensar por posibles rebalses de beneficios fuera de las jurisdicciones.

Como se explicará a continuación, y siendo consistentes con la fuerza descentralizadora de arriba hacia abajo explicada al inicio de este capítulo, todo apunta a que los cuatro objetivos citados en el párrafo anterior estuvieron presentes de una u otra forma, aunque los que guiaron en gran medida el diseño del sistema de transferencias fueron los dos primeros y, especialmente, el de solucionar inequidades fiscales horizontales[38], que (según lo expuesto anteriormente al analizar el comportamiento de la inversión con base en las competencias asignadas) motivó a su vez uno de los componentes del tercer objetivo, como es el de influenciar las políticas de gasto a nivel local, las cuales, como ya se explicó, están relacionadas a la provisión de bienes públicos que tienden a reducir inequidades.

Tal como muestra el Cuadro 1 del Anexo D, las transferencias de coparticipación tributaria son las más importantes a nivel agregado. Dichas transferencias son distribuidas de acuerdo a un criterio poblacional, el cual es esencialmente equitativo desde el punto de vista individual; la principal condicionalidad va en la línea del tipo de gasto, es decir 85% para inversión y 15% para gastos corrientes (ver Anexo E), forzando así el empleo de recursos en inversión de bienes públicos, muchos de ellos, como se vio, con características inherentemente redistributivas (por ejemplo, salud y educación). El problema

38 Como bien señala el documento del Banco Mundial (2006), en Bolivia, como en muchos otros países, las regiones varían ampliamente en términos de PIB per cápita, bases regionales de impuestos, dotaciones de infraestructura, servicios entregados, logros educativos, etc. Por esto, una meta de política nacional debería ser la de reducir tales desequilibrios horizontales promoviendo la “convergencia” de varias regiones. Un objetivo estándar de las transferencias es contribuir a este proceso.

que acarrea este diseño orientado a corregir inequidades individuales es que el dinero fluye en mayor medida hacia los municipios más poblados, que son precisamente los que se encuentran en condiciones de aprovechar las recaudaciones de impuestos, dejando a los municipios pequeños y de escasa población (frecuentemente rurales y más pobres) en doble desventaja, puesto que reciben pocos recursos por ambos lados y complejizan así el problema de inequidad horizontal (geográficamente hablando).

Las transferencias HIPC trataron de compensar este desbalance originado por el sesgo de distribución per cápita, incorporando (nuevamente) un criterio de redistribución equitativa como es el de la pobreza. No obstante, según los resultados de Inchauste (2009), el objetivo parece no haberse logrado, ya que la evidencia presentada por la autora muestra que dichas transferencias HIPC no están, en la práctica, correlacionadas con los niveles de pobreza. Esto puede deberse a que la fórmula empleada vuelve a considerar población al introducir cantidad de habitantes pobres en sus diferentes niveles de intensidad. Cabe mencionar además el hecho perverso que puede acarrear una transferencia de este tipo, ya que podría desincentivar a los municipio pobres a hacer su máximo esfuerzo por salir de la pobreza, puesto que esto implicaría recibir menos recursos HIPC.

Otras transferencias distribuidas de acuerdo a criterios de pobreza, son las del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), las cuales tienen características de cofinanciamiento (o *matching grants,* como se las conoce en inglés). No existen estudios que permitan evaluar sus efectos directos sobre la equidad. En cuanto a las transferencias provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), cuya estructura de distribución resulta sumamente compleja[39], se puede ver que continúan basándose en criterios poblacionales, permitiendo inferir que tampoco contribuirán en gran medida a la solución del problema distributivo horizontal a nivel local.

De cualquier manera e independientemente de si se ha logrado o no corregir los desequilibrios horizontales, no cabe duda de que el sistema

39 En Mayorga (2006) y Fundación Jubileo (2006), se pueden encontrar explicaciones esquemáticas que ayudan a entender la forma de distribución de este impuesto.

de transferencias en general está basado en criterios de equidad (como es característico de los modelos de DFPG), antes de apoyarse en otro tipo de principios que incentiven, por ejemplo, el funcionamiento de los mercados o la competencia interjurisdiccional (en la línea propuesta por Weingast). Esto se debe a que, como bien señalan Bird *et al.* (2003) y Gamkhar y Shah (2007), el peligro está en que dicha competencia fiscal tiende más bien a exacerbar las inequidades regionales. Tal vez la crítica más fuerte a las transferencias como medio redistributivo sea la que plantea Oates (2003), quien señala que los economistas típicamente piensan en medidas redistributivas que vayan de los ricos a los pobres, a través de transferencias de ingresos de individuos con relativamente altos ingresos a otros con menos ingresos. Desde esta perspectiva, señala el autor, las transferencias intergubernamentales no serían un instrumento muy efectivo, ya que de hecho involucran cierto comportamiento perverso al transferir algo de recursos de hogares con ingresos bajos que viven en jurisdicciones ricas, a individuos relativamente ricos que también existen en jurisdicciones pobres.

En general, toda esta institucionalidad basada en transferencias genera una serie de incentivos negativos. Como hacen notar Bird *et al.* (2003), las transferencias distorsionan las prioridades de gasto a nivel local, ya que el costo del servicio prestado se percibe como menor. En consecuencia, las transferencias inducen a los receptores (gobiernos subnacionales) a ofrecer servicios que no necesariamente obedecen a las preferencias locales. Ciertamente, el gasto local financiado con recursos provenientes de transferencias tiene un costo operativo menor (por el lado de obtención de fondos) que el gasto local financiado con dinero procedente de recaudaciones propias, ya que no se incurre en los costos que implica dicha recaudación. Entonces, un gobierno local que responde a sus votantes podría inclusive argumentar que debería buscar la eficiencia administrativa a través de la reducción de costos, optando así por financiar el gasto preferentemente a través de transferencias (hipótesis de gobierno eficiente planteada en Gamkhar y Shah, 2007). Pero lo que pasa en realidad es que por más que el costo de la transferencia sea menor en términos de obtención del recurso, al funcionar el gobierno local en base a transferencias se reduce el interés por buscar la eficiencia en costos al momento de la provisión, proporcionando así servicios cuyo costo tiende a estar por encima del nivel óptimo (Bird *et al.*, 2003).

También está el problema de alineamiento o responsabilidad (*accountability*) hacia los residentes locales o hacia el nivel nacional. Para que los gobiernos subnacionales respondan o estén alineados hacia sus electores, es muy importante que la mayor parte de los recursos necesarios para brindar los bienes y servicios, provengan de gravámenes impositivos al interior de la jurisdicción, hecho que se ve fuertemente distorsionado por la existencia de transferencias que, en el fondo, revierten el alineamiento hacia la instancia proveedora de recursos, es decir, el nivel nacional. De este modo, dicho alineamiento hacia el nivel nacional atenta contra la autonomía de decisión de los municipios, reforzando así la visión de emplear a los gobiernos locales como agentes ejecutores de objetivos del nivel nacional (aspecto típico en procesos de descentralización impulsados de arriba hacia abajo).

Pero tal vez uno de los efectos más contraproducentes sea el que se conoce como papel engomado o papel matamoscas (en inglés: *flypaper effect*). La noción detrás del nombre es que el dinero se queda pegado donde cae, y tiene que ver con el aumento del gasto local como consecuencia de mayores transferencias no condicionadas (Gamkhar y Shah, 2007). Si se tiene en cuenta que los recursos de coparticipación representan la mayor fuente de ingresos en la mayoría de municipios (ver Cuadro 1 en Anexo D), y que dichos recursos pueden ser categorizados como transferencias en bloque[40], las cuales según Bird *et al.* (2003) son empleadas para financiar una amplia gama de competencias[41] (concepto que en la práctica es equivalente al de transferencias no condicionadas temáticamente[42]), se entiende por qué dicho efecto de papel engomado puede haber surgido. De hecho, más adelante, cuando se aborde el análisis econométrico, se comprobará que sí hubo esta característica de papel engomado en el modelo de descentralización boliviano. Nótese además que las transferencias no condicionadas son

40 Otros estudios como el de Saric (2005) y Gray-Molina (2004) consideran también a los recursos de coparticipación como transferencias en bloque.

41 La norma (Ley 1551 de 20/04/1994) establece que la coparticipación es una transferencia para el ejercicio de las competencias definidas por ley, sin limitar el rango de acción temáticamente.

42 Recuérdese que la no condicionalidad es desde el punto de vista temático, ya que por el lado del tipo de gasto sí existe condicionalidad para gastos corrientes (15%) y gastos de inversión (85%).

perfectamente consistentes con el objetivo redistributivo que caracterizó al modelo, ya que como señalan Bird *et al.* (2003), este tipo de transferencias sin condicionalidad sectorial se constituyen en el medio apropiado para alcanzar la equidad horizontal. Es importante resaltar que Aragon (2008) extiende el concepto de papel engomado a todas las transferencias, no sólo a las no condicionadas.

Adicionalmente, las transferencias no condicionadas que tienen su origen en fondos que agrupan a varios impuestos de dominio del nivel nacional (como es el caso del fondo de coparticipación), generan la distorsión conocida como el *problema fiscal de los comunes*. Según von Hagen (2003), esta distorsión trae como consecuencia una expansión del gasto de los gobiernos subnacionales más allá del nivel eficiente. Esta expansión podría explicarse desde dos puntos de vista, ya sea porque una jurisdicción grande que sabe que contribuye al fondo común en una buena proporción quiera de algún modo volver a captar sus aportes aprovechando al máximo las transferencias, o porque una jurisdicción pequeña trate de sacar ventaja del hecho de que sus costos de provisión están siendo distribuidos entre los contribuyentes de otras jurisdicciones.

Como se puede apreciar, independientemente de cuál sea la explicación, el hecho es que al final el gasto subnacional tiende a aumentar como consecuencia de los incentivos implícitos en las transferencias de coparticipación.

Otra anomalía del sistema de transferencias, según hacen notar el Banco Mundial (2006) y Gray-Molina (2004), es que el diseño condujo a responsabilidades desarticuladas entre niveles de gobierno, ya que las decisiones sobre inversión (en particular en infraestructura) y sobre gastos corrientes (principalmente en pago a recursos humanos) se toman en distintos niveles de gobierno (ver los sectores de salud y educación en el Anexo B), conduciendo así a mejorar el acceso, pero no necesariamente la calidad de prestación del servicio como un todo.

4.4. Elección e incentivo

Para concluir este análisis del ámbito institucional de la descentralización a nivel municipal, sólo resta decir que al haber sido elegidas

las autoridades locales por voto directo, la opción en cuanto a la descentralización política del líder local es claramente E1. En lo que a la economía política de la descentralización se refiere, dado que la corriente predominante del modelo a nivel municipal fue de arriba hacia abajo, matizada con fuertes componentes políticos, se asume como hipótesis y de manera general para la mayoría de los municipios que los incentivos de los gobernantes locales son más de carácter individual y precisamente político (es decir I1), antes que benevolentes o de maximización del bienestar social. Sobre este último punto, vale la pena hacer notar que si bien parecería que los municipios se comportan como benevolentes al buscar objetivos de redistribución (que guardan una fuerte relación con el bienestar social), en el fondo dicho comportamiento obedece más al alineamiento existente hacia el nivel nacional (debido principalmente a la fuerte dependencia de transferencias), el cual habría diseñado el sistema con características tales que obliguen a los municipios a comportarse como agentes a su servicio, buscando metas de equidad democrática y social propias de los gobiernos nacionales. Por otro lado, las experiencias del voto constructivo de censura (establecido en la antigua Constitución Política del Estado), a través del cual se podían remover alcaldes antes de la conclusión de su periodo, muestran (de acuerdo al trabajo de Luján, 2004) que en varios municipios del país prevaleció el interés político-partidario o personal al momento de optar por dicho voto de censura, lo cual apoya la versión de autoridades locales no necesariamente benevolentes, sino más bien guiadas por motivaciones políticas de carácter personal.

En síntesis, como se puede ver en el Cuadro 2, los dos criterios que impidieron fuertemente la implementación de un modelo pro mercado de DFSG, en términos de lo que propone Weingast (1995 y 2009), fueron los de regulación económica (R2) y financiamiento de los gobiernos locales (F2), este último fuertemente basado en transferencias.

5. Nivel prefectural

Hasta antes de la elección de prefectos por sufragio directo en diciembre de 2005, el nivel departamental no era una instancia descentralizada propiamente dicha, sino más bien un ente desconcentrado del

nivel nacional. Según Rondinelli (1999), la desconcentración implica una redistribución de autoridad en la toma de decisiones sobre asuntos financieros y administrativos entre diferentes niveles del gobierno central. El Artículo 109 de la antigua Constitución Política del Estado establecía que en cada departamento el Poder Ejecutivo estaba a cargo y se administraba por un prefecto que era *designado* por el Presidente de la República (es decir, E2). Esta característica de designación directa a cargo del Presidente convertía a las prefecturas en la práctica en brazos operativos del nivel nacional, aun cuando la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (de 28/07/1995) llevaba explícito el término *descentralización*. Lo que hizo dicha Ley fue traspasar recursos y competencias de carácter técnico-administrativo a las prefecturas, tratando así de contentar a los departamentos, pero sin otorgarles la largamente anhelada cualidad gubernativa (recuérdese que al inicio de este capítulo se tocó el tema de fuertes presiones descentralizadoras que provenían de este nivel intermedio desde mucho tiempo atrás, llegando inclusive a ser aprobado un proyecto de ley en el Senado poco antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular).

Dada esta característica de desconcentración, el análisis institucional de descentralización fiscal en este nivel no puede ser abordado en su verdadera magnitud, ya que como bien señalan Martinez-Vazquez y McNab (2003), además de algunas similitudes geográficas relacionadas con la provisión de bienes desde oficinas locales, la desconcentración tiene muy poco que ver con lo que es en realidad la verdadera corriente de descentralización fiscal.

Sin embargo, a pesar de esta limitante, el análisis del proceso de desconcentración prefectural resulta importante, no sólo porque acompañó a la Participación Popular desde un principio de forma complementaria, sino porque representó la antesala de lo que posteriormente sería una descentralización más profunda hacia ese nivel (en este caso sí de abajo hacia arriba), concretada finalmente en el texto de la nueva Constitución Política del Estado del 2009 (más adelante se darán mayores detalles sobre el cambio estructural que experimentó el nivel intermedio en la recientemente aprobada Constitución). Entonces, hechas estas aclaraciones, recién es posible proceder con la descripción de los ámbitos de institucionalidad, empleando el marco teórico descrito en el capítulo I del presente libro.

5.1. Visión

En cuanto al primer ámbito (P) relacionado a la visión y rol de la prefectura, cabe destacar lo siguiente: dado que (como se mencionó anteriormente) el nivel nacional atravesaba a mediados de los noventa por un periodo en el que la lógica del libre mercado estaba fuertemente arraigada, es fácil deducir que los brazos operativos de dicho nivel nacional, en este caso las prefecturas, seguían la misma corriente (correspondiendo así la categoría P1), la cual estaba centraba en que el sector privado asuma el liderazgo del desarrollo productivo, otorgando al Estado un rol regulador y de corrección de fallas de mercado, con inversiones destinadas preferentemente a mejorar la infraestructura básica del entorno. El Cuadro 2 del Anexo A muestra la inversión prefectural desagregada por sectores y el Gráfico 3 presenta las características del comportamiento a lo largo del periodo analizado.

Gráfico 3
Proporción de la inversión prefectural

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en el Gráfico, la inversión que va adquiriendo cada vez más relevancia hasta llegar a dominar al final del periodo, con una proporción de 41%, es la relacionada a infraestructura básica o infraestructura productiva de entorno (caminos, electrificación,

saneamiento básico, etc.). Por su parte, la inversión en apoyo al sector productivo tuvo dos picos bien marcados en 1997 y en el periodo 2001-2003, pero la tendencia fue definitivamente descendente en el largo plazo, hasta situarse en proporciones muy bajas, del orden del 6%. Otra inversión igualmente baja fue la social (4,5% al final del periodo), la cual también presenta una tendencia descendente aunque menos pronunciada.

Nótese que en este caso es mucho más difícil asumir que las inversiones efectuadas respondían a las necesidades regionales y, por ende, al postulado de eficiencia de Oates (1972 y 1993), ya que siendo el nivel prefectural un ente desconcentrado del nivel nacional, lo más probable es que dicho nivel haya ejercido una influencia importante (a través de distintos medios como, por ejemplo, las transferencias) en el destino de la inversión, aun en presencia de un consejo departamental (no elegido por voto directo[43]) que más que canalizar las demandas de la ciudadanía, se constituía en un órgano de control y fiscalización de los actos administrativos del prefecto. Al respecto, no se tiene conocimiento de estudios que hayan tratado de medir el impacto específico de la inversión prefectural, a diferencia del caso municipal en el que sí se realizaron esfuerzos por identificar el efecto que tuvo la inversión a cargo de dicho nivel local.

5.2. Regulación económica

Para poder pasar al ámbito de regulación económica (R), recordando siempre el mensaje genérico (como es el de promover el buen funcionamiento de los mercados) que pretende transmitir dicho concepto (sin limitarse a la visión tradicional que restringe el área de acción de la regulación a la corrección de monopolios vía superintendencias), es preciso recurrir al detalle de competencias que fueron traspasadas a las prefecturas. Siguiendo la misma categorización sectorial empleada anteriormente en el análisis de la inversión (ver Cuadro 2 en Anexo A), y utilizando nuevamente el trabajo de Rodríguez (2006) para complementar la parte de apoyo

43 Los consejeros departamentales eran designados por los concejales municipales de cada provincia, previo conteo de dos tercios de votos de los miembros presentes.

al sector productivo, se obtiene el detalle de competencias mostrado en el Anexo C. Esta información permite ver que las prefecturas contaban con muy pocas facultades de regulación económica en sus jurisdicciones (correspondiendo así a R2 al igual que los municipios), ya que sólo es posible evidenciar tres casos particulares: i) la ejecución y coordinación de proyectos de desarrollo del mercado interno; ii) la investigación y transferencia de tecnología en los sectores agropecuarios y de industria, a fin de evitar concentraciones de conocimiento en pocas firmas; y iii) el control de sanidad animal, vegetal e inocuidad alimentaria, además de la supervisión y otorgación de certificados fito-zoo-cito sanitarios, todo esto para prevenir competencias desleales por incumplimiento de tales requisitos.

5.3. Financiamiento

El siguiente ámbito de institucionalidad es el que corresponde a las fuentes de financiamiento (F). El Cuadro 2 del Anexo D contiene el detalle desagregado de los ingresos prefecturales y el Gráfico 4 presenta su comportamiento. El aspecto más sobresaliente es sin duda la ausencia total de impuestos de dominio prefectural (a diferencia del caso municipal donde sí existían impuestos de dominio propio) dentro de los ingresos propios de este ente estatal (rasgo equivalente a F2); los únicos recursos propios son aquellos que provienen de: i) la operación y venta de bienes y servicios; ii) las tasas, los derechos y las patentes; y iii) otros ingresos propios como multas, intereses, etc.[44]. Como consecuencia, se observa la creciente y casi absoluta dependencia de transferencias (91% al final del periodo), agravada aún más por una leve trayectoria opuesta de sustitución en el caso de los pocos ingresos propios, lo que cohíbe cualquier posible aparición de competencia fiscal interjurisdiccional y ratifica el alineamiento de las prefecturas hacia los intereses del nivel nacional, en su calidad de agentes desconcentrados de dicha instancia.

---

44 Se hace notar que si bien no existían recaudaciones de impuestos de dominio prefectural, en los departamentos, las recaudaciones de impuestos de dominio del nivel nacional son un aspecto importante a ser tomado en cuenta ya que generan incentivos adversos en el comportamiento de instituciones e individuos. El tema ayuda a comprender el análisis efectuado más adelante.

Frente a tal desequilibrio fiscal vertical en el nivel intermedio, que impide cubrir los gastos a través de recaudaciones propias, se pone de manifiesto una administración con fuertes rasgos de presupuesto flexible, dando lugar así a todas las complicaciones adicionales que esto implica. Por otro lado, al observar las particularidades de diseño de las principales transferencias (mostradas en el Anexo F), se puede ver que dos de las principales fuentes —las regalías[45] hidrocarburíferas y el fondo de compensación departamental, que representan en promedio cerca del 42% de los ingresos a lo largo de todo el periodo— no cuentan con condicionalidad temática o sectorial. Además, todas las transferencias importantes, sin excepción, provienen del excedente generado por la explotación de recursos naturales hidrocarburíferos (nótese que el fondo de compensación tiene su origen en el saldo que le corresponde al Tesoro General de la Nación-TGN por concepto del impuesto especial a los hidrocarburos y derivados-IEHD), introduciéndose así un peligro adicional como es el de la alta volatilidad en función a los cambios en precios internacionales, que en última instancia pone en riesgo la sostenibilidad de las transferencias en el largo plazo.

Gráfico 4
Proporción de ingresos prefecturales

Fuente: Elaboración propia.

---

45 Si bien las regalías suelen ser malinterpretadas en los departamentos como recursos propios, en el fondo no se puede negar que se trata de transferencias, ya que están basadas en el reconocimiento a las regiones por la explotación de un recurso natural (de propiedad del nivel nacional) existente en su jurisdicción.

Un punto muy importante que hace notar el documento del Banco Mundial (2006) es que el criterio utilizado para asignar los recursos entre los distintos departamentos no sirve a ninguno de los posibles objetivos de un sistema de transferencias orientado a corregir desequilibrios horizontales. El aspecto que juega un rol clave es el origen de los hidrocarburos, es decir, los departamentos productores obtienen más recursos, mientras que los no productores reciben ingresos por partes iguales, independiente del tamaño de la población o de su riqueza. Esto implica que las transferencias son altamente inequitativas entre departamentos cuando se las evalúa en términos per cápita. De hecho, la nueva Ley de Hidrocarburos (y por consiguiente, el IDH), habría empeorado el impacto en las disparidades horizontales. Todo esto tiene su origen en un elemento subyacente del pacto regional boliviano, el cual establecería (según el mismo documento del Banco Mundial) que cada vez que un departamento productor obtiene una porción mayor, los no productores tienen que ser compensados con fondos adicionales del TGN, creando así más presiones fiscales para acceder a nuevos recursos no relacionados con hidrocarburos.

La implicancia directa de esta observación es que la característica contra-redistributiva de las transferencias dirigidas al nivel departamental actuaría exactamente en dirección opuesta a lo que se pretende lograr a través de todo el sistema institucional de descentralización municipal, el cual, como se vio anteriormente, tiene fuertes connotaciones de equidad horizontal. Todo esto pone de manifiesto las grandes contradicciones de diseño existentes en el modelo boliviano de distribución de recursos.

5.4. Incentivos de economía política

Por último, en lo que al ámbito de economía política se refiere, dado que las prefecturas no contaban (hasta antes del 2006) con autoridades electas y, por tanto, estaban lejos de ser consideradas instituciones gubernamentales subnacionales, su visión era simplemente el reflejo de lo que sucedía en el nivel nacional, el cual, a criterio de los autores, se comportaba de acuerdo a intereses e incentivos políticos de los actores (es decir, I1).

El resultado final de todo este análisis institucional, como se puede ver en el Cuadro 2, muestra a las prefecturas muy alejadas del modelo pro mercado en el periodo 1995-2005. En el siguiente periodo (2006-2008), el cambio institucional fuerte es el de la elección de prefectos por voto directo, manteniéndose inafectadas en su esencia el resto de variables involucradas. Para dar curso a dichas elecciones prefecturales, se tuvo que recurrir a una interpretación (aprobada por el congreso mediante Ley No. 3090 de 06/07/2005) del Artículo 109 de la antigua Constitución, todavía vigente en aquel entonces. Pero incluso después de este cambio importante, el modelo permaneció distante de la opción pro mercado, principalmente debido a la excesiva dependencia de transferencias y a la ausencia de responsabilidades de regulación económica.

Tal vez la característica más sobresaliente de los tres años previos a la aprobación de la nueva Constitución, desde el punto de vista de la descentralización fiscal, fue el poder discrecional que ejerció el nivel nacional sobre las prefecturas a través de la modificación del sistema de transferencias (en muchos casos, dejando entrever fines políticos), ocasionando así desajustes e incertidumbre en los presupuestos del nivel intermedio. Algunos ejemplos en este sentido fueron el Decreto Supremo No. 29322 (24/X/2007) que modificó la distribución del IDH, la Ley No. 3787 (24/XI/2007) que cambió la coparticipación de las regalías mineras, la suspensión del envío del IEHD por conciliaciones contables entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el TGN, entre otros.

6. Cambios introducidos en la nueva Constitución Política del Estado

Siendo el objetivo del presente documento es el de evaluar el modelo de descentralización implementado en el pasado a la luz del marco teórico propuesto por Weingast, no puede faltar una breve revisión de los cambios introducidos en la nueva Constitución aprobada en enero de 2009.

El primer punto trascendental es el modo de Estado que se adopta en la nueva Constitución. Según el primer artículo del texto constitucional, Bolivia se constituye en un Estado unitario social de

derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Dos puntos son de interés desde la perspectiva del ordenamiento territorial: el primero tiene que ver con la característica de *unitario*, y el segundo con la incorporación de las cualidades de *descentralizado* y con *autonomías*. Ciertamente, la palabra unitario en conjunción con los conceptos de descentralizado y con autonomías puede dar lugar a confusión si se emplea la definición tradicional de unitario (no la estructural, ya que en esencia todos los países son unitarios en el sentido de que se constituyen en un solo Estado) en la que dicha palabra implica lo contrario de federal o distinto de autonómico (modelo adoptado por España). Pero la aclaración conceptual de esta disyuntiva está fuera de los alcances perseguidos en este estudio; únicamente es relevante mencionar que, en concordancia con el análisis efectuado por Barrios (2011), todo apuntaría a que en términos de estructura territorial Bolivia habría adoptado un diseño distinto al unitario, federal o autonómico, posiblemente identificable como triterritorial, según lo planteado por Barrios[46].

Sin duda, el cambio radical viene dado por el artículo 272, el cual establece que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. De toda esta redacción, el aspecto más importante viene a ser el del ejercicio de la facultad legislativa otorgada a las entidades territoriales autónomas, evidenciándose así la ruptura del monopolio legislativo que hasta antes de la actual Constitución detentaba únicamente el nivel nacional de gobierno (rasgo típico de Estados Unitarios). Esta característica fundamental de emitir norma con rango de ley es la que origina comúnmente el término *autonomía*, ya que, etimológicamente hablando, la palabra proviene de autonormarse, es decir, poder darse normas con rango de ley.

46 Nótese que Barrios fue el autor intelectual de este concepto de modo de Estado triterritorial en su importante obra del año 2002 titulada *El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*, la cual sin duda ejerció un rol influyente en los debates preconstituyentes.

Posteriormente, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley No. 031 de 19/07/2010) en su artículo 6 rescataría este concepto de autonomía asimilándolo al de cualidad gubernativa[47], indicando que la autonomía es la cualidad gubernativa, que comprende todo lo señalado en el artículo 272 de la Constitución, más lo establecido en el peculiar artículo 276 de la misma Carta Magna, el cual establece que las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional (característica esencial del modo de Estado triterritorial planteado por Barrios, 2002).

Es así que hoy en día Bolivia no es más un Estado simple en el que sólo el nivel nacional tiene la facultad legislativa, sino que pasa a ser un Estado compuesto en el que dicha facultad de emitir normas con rango de ley está también en manos de los municipios, departamentos y territorios indígena originario campesinos[48]. Desde la perspectiva de descentralización fiscal, las implicancias de este cambio sustancial son varias: En primer lugar se consolida fuertemente la jerarquía entre niveles de gobierno (D1 en la terminología empleada por Weingast, 2009), cada uno con un ámbito de autoridad debidamente delineado. En segundo lugar se ratifica el criterio de elección de autoridades por voto directo (E1). En tercer lugar se abre la posibilidad de reforzar la administración de recursos económicos (F), aunque, como se verá más adelante, todavía resta definir la división de dominios tributarios[49] entre los diferentes niveles.

Lo que vale la pena resaltar hasta aquí es que el nivel intermedio (equivalente al departamento) habría logrado adquirir la cualidad gubernativa, emergiendo así por primera vez una descentralización de abajo hacia arriba, propiamente dicha. Por su parte, los municipios reforzaron su condición de gobiernos autónomos al acceder a

47 El origen del concepto de cualidad gubernativa puede atribuirse a Barrios (2005), quien definió varios de los componentes que después serían incorporados en la Constitución y en la Ley Marco.

48 Nótese que la autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

49 Los términos impuesto y tributo son utilizados de forma intercambiable en el presente documento a fin de no complicar la redacción. Sin embargo, estrictamente hablando, los impuestos están incluidos dentro de los tributos, ya que estos últimos están compuestos por tasas, contribuciones especiales e impuestos.

la facultad legislativa (rasgo muy peculiar y tal vez único en el mundo[50]), además de haberse jerarquizado su rango constitucional al no haber sido encapsulados dentro de los gobiernos departamentales (de acuerdo a lo establecido en el artículo 276 de la Constitución).

Pero lo que hay que recalcar es que el nuevo modelo sigue todavía en construcción, existiendo hoy en día un híbrido entre elementos heredados del anterior esquema y nuevos componentes de una Constitución aprobada, pero aún en proceso de aplicación plena mientras se consolida el tejido institucional y legal (principalmente la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas). Retomando lo señalado al inicio de este capítulo, cabe recordar que todo proceso de descentralización fiscal está compuesto por cuatro ejes (Bird *et al.*, 2003): i) la asignación de competencias o responsabilidades de gasto; ii) la asignación de recursos propios, principalmente impositivos; iii) las transferencias fiscales intergubernamentales; y iv) la definición de características para acceder a deuda pública subnacional. De todos estos ejes, sólo el primero pudo ser acordado entre los actores políticos a cargo de la revisión del proyecto de Constitución, emanado de la polémica última sesión de la Asamblea Constituyente (que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2007 en Oruro)[51].

De cualquier manera, el catálogo competencial introducido en la nueva Constitución (artículos 297 al 304) es un avance fundamental

50 Los países que podrían eventualmente compararse con el modelo boliviano, en términos del potenciamiento del nivel municipal, son: Italia, Sudáfrica y Brasil, aunque con importantes diferencias estructurales en cada uno de los casos.

51 La ausencia de debates y consensos que caracterizó a dicha Asamblea impidió arribar a un texto políticamente viable y susceptible de ser sometido a referéndum. Fue así que en medio de disturbios y un clima tenso, el 25 de septiembre de 2008 se instaló finalmente el diálogo entre el gobierno y los principales prefectos opositores, a fin de llegar a acuerdos sobre dos temas centrales: las autonomías y las características del IDH. Luego de intensas sesiones de negociación (ampliamente documentadas en Romero *et al.*, 2009), se pactó un texto mejorado que fue finalmente aprobado por ambas cámaras congresales el 21 de octubre de 2008. Este pacto político posibilitó la aprobación de la nueva Constitución y, con ello, la distensión del ambiente de confrontación que se había gestado; pero no llegó a incluir el delicado aspecto de distribución de recursos (conocido también como pacto fiscal), ya que esto habría implicado mayores empantanamientos que finalmente ponían en riesgo la viabilidad de todo el proceso.

que sienta las bases del nuevo modelo y, desde una perspectiva secuencial, es coherente con la lógica ampliamente aceptada de distribuir primero competencias y luego recursos (y no viceversa).

Las particularidades de dicho catálogo competencial son varias y están más allá de los objetivos del presente estudio. Simplemente, a manera de resumen, se puede mencionar que para facilitar el enredado esquema de legislación multinivel, se incorporó un mecanismo de llaves de asignación[52] a través del artículo 297 de la Constitución, el cual establece que existen competencias privativas[53], exclusivas[54], concurrentes[55] y compartidas[56]. Entre todos los niveles autónomos y todas las llaves de asignación, suman en total cerca de 200 competencias, que no necesariamente son equiparables a materias competenciales[57], sino más bien a redacciones de responsabilidades en general. Los documentos que abordan en detalle el tema de competencias en la nueva Constitución y la Ley Marco son los de Avendaño (2009), Olk (2010) y Ameller (2010). Estos documentos analizan aspectos específicos como inconsistencias entre la Constitución y la Ley Marco[58]; mezclas de materias competenciales con facultades

52 En Barrios (2005) se planteó un primer sistema de llaves de asignación distinto al que finalmente se introdujo en la Constitución, pero con rasgos similares en cuanto a diseño y principios rectores.

53 Aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega y están reservadas para el nivel central del Estado.

54 Aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

55 Aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

56 Aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

57 La Ley Marco en su Artículo 6 establece que una competencia es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución. Para mayores referencias sobre definiciones similares y complementarias de lo que se entiende por competencias y materias competenciales, ver Villarroel-Böhrt (2006).

58 Por ejemplo, la incorporación en la Ley Marco (Artículo 65) de que las facultades reglamentarias y ejecutivas de las competencias concurrentes, corresponden

(legislativa, reglamentaria y de ejecución), atribuciones y funciones; competencias no asignadas en la constitución[59]; remisión a ley sin especificar el órgano legislativo[60]; mecanismos de transferencia y delegación; entre otros.

En lo que a los ámbitos de institucionalidad se refiere, siguiendo el marco propuesto por Weingast, los cambios introducidos en la nueva Constitución son los que se detallan a continuación.

6.1. Visión

La nueva Constitución otorga al Estado un rol protagónico y mucho más activo en la promoción del desarrollo económico (es decir, P2) a todo nivel, revirtiendo así la tendencia ortodoxa de libre mercado iniciada el año 1985, la cual otorgaba al Estado un rol regulador y de corrección de fallas de mercado, con inversiones mayormente dirigidas a sectores sociales y de infraestructura básica.

En la práctica, esta visión, fuertemente influenciada por un tema ideológico del actual gobierno, se manifestó a través de nacionalizaciones de empresas extractivas estratégicas, implementación de industrias manufactureras en diversos sectores, restricción de exportaciones para garantizar el abastecimiento interno, e inclusive control de algunos precios en momentos de escasez.

6.2. Regulación

El tema de traspaso de responsabilidades (a los gobiernos subnacionales) en materia de regulación económica, en el sentido genérico

---

de manera *simultánea* al nivel central y a las entidades territoriales autónomas, violando así el artículo 297 inciso "c" de la Constitución.

59 El artículo 297 de la Constitución, establece que toda competencia que no esté incluida en dicha Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley. Esto sucedió por ejemplo con la materia de gestión de riesgos y atención de desastres naturales, la cual no estaba en la Constitución, pero fue introducida en el Artículo 100 de la Ley Marco, transfiriendo diversos componentes a los gobiernos municipales y departamentales (para mayores referencias, ver Ameller, 2010).

60 Este aspecto ya fue abordado en el artículo 71 de la Ley Marco.

que se ha venido manejando en este documento no sufrió mayores modificaciones, ya que el nivel nacional mantiene todavía el control de dichas responsabilidades. Sin embargo, existe una profundización de las pocas excepciones que había en el modelo anterior, tanto a nivel municipal como departamental, puesto que ahora es posible legislar o reglamentar algunas de ellas.

Lo que se podría interpretar como un cambio importante es la otorgación a los gobiernos departamentales de la competencia exclusiva (es decir, con capacidad de legislar, reglamentar y ejecutar) de: comercio industria, y servicios para el desarrollo y la competitividad (artículo 300. I. 24). Pero, en contrapartida, el nivel nacional se reserva la competencia, también exclusiva (artículo 298.II.35), de poder establecer políticas generales de desarrollo productivo. Todo esto lleva a pensar que las nuevas competencias de desarrollo productivo traspasadas van más en la línea de provisión de bienes y servicios públicos, antes que orientadas a regular el buen funcionamiento de los mercados, hecho que es ratificado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

6.3. Financiamiento

Como ya se indicó previamente, el tema de asignación de ingresos propios y modificación del sistema de transferencias está todavía en construcción. Esto quiere decir que, a la fecha, tanto los gobiernos municipales como los departamentales continúan financiando sus gastos con las fuentes descritas en los Anexos D y E, es decir, mayormente a través de transferencias (F2).

Lo que sí representa un adelanto es la posibilidad (como competencia exclusiva) de que los municipios y departamentos creen y administren sus propios impuestos, siempre y cuando los hechos imponibles no sean análogos a los de impuestos gravados por otro nivel (artículos 300.I.22 y 302.I.19 de la Constitución). El problema está en que nuevamente el nivel nacional se reserva (a través del artículo 299.I.7) la competencia compartida (es decir, a través de una legislación básica) de regular la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos, siendo así muy difícil que en la práctica el nivel nacional ceda alguno de sus dominios.

Como antecedente, se tiene además la reciente creación del Impuesto al Juego y el Impuesto a la Participación en Juegos[61], que fueron establecidos en la Ley de Juegos de Lotería y Azar No. 060 (de 25/11/2010), y reglamentados posteriormente a través del Decreto Supremo No. 0782 (de 02/02/2011). La inconsistencia en esta normativa, que deja entrever la poca predisposición por parte del gobierno nacional de otorgar dominios tributarios a los niveles subnacionales (nótese que este tipo de impuestos son potencialmente traspasables a gobiernos intermedios o locales[62]) es que la Constitución establece que la materia juegos de lotería y azar es compartida, es decir, que debería estar sujeta a una legislación básica proveniente del nivel nacional (hasta ahí no habría problema), pero a una legislación en desarrollo, reglamentación y ejecución a cargo de las entidades territoriales autónomas, potestades claramente incumplidas al haber sido el nivel nacional el que reglamentó la mencionada ley.

Al momento de la redacción del presente documento, se aprobó en la Asamblea Legislativa Plurinacional la Ley No. 154 (14/07/2011) de Clasificación y Definición de Impuestos. Dicha norma no introduce mayores modificaciones en el caso de tributos municipales, ya que ratifica los dominios de este nivel sobre los hechos generadores actuales (propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, así como el consumo de chicha de maíz), adicionando sólo uno menor que viene a ser la afectación del medio ambiente por vehículos automotores (Artículo 8). Donde sí se observan cambios es en el nivel departamental, ya que se otorgan ciertos dominios que, lamentablemente, no llegan a ser tan importantes como para revertir la actual dependencia de transferencias[63].

---

61 Los recursos del Impuesto a la Participación en Juegos se distribuyen de la siguiente forma: i) 70% para el TGN; ii) 15% para los gobiernos departamentales autónomos; y iii) 15% para los gobiernos municipales autónomos.

62 Ver, por ejemplo, Shah (2003).

63 A pesar de haber circulado una serie de propuestas académicas en los últimos años, fuertemente influenciadas por el enfoque normativo de la DFPG, pero de todos modos válidas (ver, por ejemplo, Rocabado, 2006; Pereira, 2006; Banco Mundial, 2006; y Cossío y Nogales, 2007).

El Artículo 7 de dicha Ley establece que los departamentos podrán crear impuestos en sujeción a los siguientes hechos generadores:

i) *La sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público*. Por sus características redistributivas, tanto la definición de bases imponibles como la administración de este tipo de impuestos al patrimonio o riqueza, suelen estar a cargo del nivel nacional (con base en lo propuesto por Musgrave, 1959, como se vio anteriormente), aunque eventualmente la recolección y el establecimiento de tasas pueden también ser asignados al nivel intermedio (ver Sha, 2003). En Bolivia, el antecedente inmediato es el Impuesto Nacional a la Transmisión Gratuita de Bienes, el cual seguirá en vigencia hasta que los gobiernos departamentales creen sus propios impuestos. Los registros muestran que actualmente este impuesto es muy pequeño y equivale aproximadamente al 0,06% del total de recaudaciones.

ii) *La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática*. Este tipo de impuestos a la propiedad son típicamente asignables a niveles subnacionales debido a la inamovibilidad de la base (ver Shah, 2003). En un país pequeño como Bolivia, con pocas aeronaves y estructuralmente mediterráneo, la importancia que pueden adquirir estos impuestos es claramente baja.

iii) *La afectación del medio ambiente* (excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos). Si este tipo de tributos están relacionados a temas de conservación, su dominio suele ser subnacional (tanto intermedio como local). En cambio, si gravan actividades de polución por efluentes, su dominio puede estar compartido en los tres niveles (ver Sha, 2003). Dependiendo del diseño, un impuesto de estas características podría llegar a ser interesante, sin embargo, las posibilidades de evasión son varias y complican la administración.

Como se puede ver, la recaudación potencial de los impuestos asignados al nivel departamental es reducida, pero representa de todos modos un avance. El desafío ahora es montar buenas administraciones

tributarias subnacionales, capaces de explotar al máximo los hechos generadores ya otorgados[64].

6.4. Elección

Como ya se adelantó al principio de este subtítulo, la nueva Constitución ratifica el criterio de elección directa de autoridades por voto directo (E1) en los gobiernos autónomos. Sin embargo, un hecho muy relevante a este respecto es la introducción del polémico Artículo 144 en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el cual establece la suspensión temporal de autoridades electas ante una acusación formal. Como se ha podido evidenciar en los últimos años, esta medida debilita la institucionalidad de la elección por voto directo y pone en cuestionamiento la cualidad gubernativa de los niveles subnacionales.

6.5. Incentivo de economía política

En lo que a este ámbito de institucionalidad se refiere, la nueva Constitución no habría incorporado, a juicio de los autores, los elementos suficientes como para frenar los intereses propios de los políticos a cargo de las entidades territoriales autónomas (I1), que, en los hechos, siguen siendo la mayor fuerza opositora política que tiene el actual gobierno.

En definitiva, la nueva Constitución reorienta la institucionalidad de la descentralización hacia un modelo pro Estado, más aún si se tiene en cuenta la posibilidad mencionada anteriormente (a través del Artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización) de suspender temporalmente autoridades electas mediante acusación formal, lo cual implica una transición *de facto* del criterio de elección de I1 a I2.

64 Para una revisión de los desafíos en materia de creación de agencias recaudadoras subnacionales, ver Villarroel-Böhrt (2011).

CAPÍTULO III

Incentivos en la descentralización fiscal municipal

Bajo el marco conceptual de DFSG del primer capítulo y conociendo la evolución de la descentralización boliviana descrita en el segundo, en este capítulo nos concentramos en la aplicación de los criterios de evaluación al desempeño de la descentralización municipal, con énfasis en lo fiscal.

1. Estrategia econométrica

En general, en términos metodológicos, lo que importa en el marco del enfoque de DFSG es medir la conexión, dirección e impacto de los incentivos contenidos en las instituciones políticas y fiscales de la descentralización en funcionamiento, es decir, estudiar la relación entre variables que representen los incentivos y variables que representen sus resultados, además de las características y fortalezas de la conexión. Esto implica, primero, identificar las variables de incentivo y de resultado y, segundo, estimar modelos que contrasten la teoría con la experiencia boliviana.

En el ámbito de la descentralización municipal, los modelos a estimar son los siguientes:

i) Modelo que establezca las características del alineamiento

En este caso se utilizará al gasto total municipal en función de diferentes definiciones de ingreso municipal, especialmente ingresos resultantes de esfuerzo propio y no propio. El objetivo es estimar la fortaleza de la conexión entre ingresos y gastos. Por ejemplo, una correlación alta y positiva entre gasto e ingresos propios será señal de buen alineamiento hacia los intereses locales.

ii) Modelo de restricción presupuestaria dura o flexible

En este caso se utilizará al saldo municipal (ingresos menos gastos totales) en función de las diferentes definiciones de ingreso municipal, especialmente ingresos resultantes de esfuerzo propio y no propio. El objeto es estimar la fortaleza y calidad de la conexión entre ingresos y saldos. Por ejemplo, una correlación alta y negativa entre ingresos no propios y saldos será indicación de restricción presupuestaria flexible (*soft budget problem*).

iii) Modelo de recaudación de ingresos propios

En este caso se desea explicar el comportamiento de las diferentes fuentes de ingresos propios en función de las diferentes fuentes de ingresos no propios. El objetivo es estimar la fuerza con que los ingresos no propios incentivan o desincentivan la obtención de ingresos propios. Por ejemplo, una alta y negativa correlación entre ingresos propios y no propios será indicación de desincentivo.

iv) Modelo de impactos reales del diseño de la institucionalidad

En este caso se utilizarán variables críticas de desarrollo económico local, por municipios, en función de definiciones de descentralización de gasto subnacional *ex post* o ejecutado. Por ejemplo, una relación positiva y significativa entre variables de educación y descentralización del gasto subnacional será indicación de diseño institucional que habría logrado impacto real.

Siguiendo a Jin, Qian y Weingast (2005: 1732), se plantea el siguiente modelo de efectos fijos para la estimación de coeficientes que establezcan la correlación entre las variables de interés:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta X_{it} + \mathbf{Z}_{it}\delta + \mu_{it} \qquad (1)$$

Donde Y_{it} es una variable de resultado en el municipio i el año t, X_{it} es la variable de incentivo en el municipio i el año t, $\mathbf{Z}_{it}$ son un conjunto de variables de control, los α_i son los efectos fijos por municipios, los γ_t son binarias anuales, β es el coeficiente de correlación que se desea estimar, δ son los coeficientes del conjunto de variables

de control y los μ_{it} son perturbaciones. Como se indica arriba, en todos los casos (excepto tal vez *iv*) se desea estimar la fortaleza de la conexión entre las variables Y y X, es decir, establecer con precisión la correlación, no la causalidad.

2. Datos y variables

Para la estimación de los diferentes modelos de panel se dispone de información desagregada de las finanzas públicas de los gobiernos municipales, obtenida del Laboratorio Fiscal del ForoDAC[65]. Se trata de series de tiempo anuales por municipios para el periodo 2000-08, expresadas en Bolivianos nominales, reales y dólares que contienen la siguiente información:

– Flujo financiero de ingresos, incluyendo detalle de ingresos corrientes (transferencias, regalías y no tributarios detallados) y detalle de ingresos de capital.

– Flujo financiero de gastos, incluyendo detalle de gastos corrientes (remuneraciones, bienes y servicios, intereses y comisiones, otros) y detalle de gastos de capital.

– Flujo financiero de endeudamiento interno, externo y otros flujos de financiamiento.

– Indicadores financieros de ingresos, gastos, endeudamiento, saldos fiscales y desigualdades.

– Gasto funcional y gasto por programas y proyectos.

La información por municipios del ForoDAC es la más completa disponible. Los espacios sin dato se deben a que el número de municipios no fue constante sino que aumentó en el tiempo y porque no todos los municipios cumplieron todos los años con la obligación de proporcionar la información sobre sus presupuestos ejecutados.

Para fines de estimación de los diferentes modelos econométricos en el nivel municipal, se utilizó la siguiente definición de variables

65 http://ss.padep.org.bo/labfiscal/Default.aspx

contables, todas en Bolivianos reales base 1990 y per cápita, a partir de la nomenclatura de cuentas del ForoDAC:

- El ingreso total de cada municipio es la suma de ingresos propios y no propios;
- Ingresos propios incluye a los ingresos tributarios y no tributarios;
- Ingresos tributarios incluye impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, impuesto a la propiedad de vehículos automotores, impuesto municipal a las transferencias y otros impuestos;
- Ingresos no tributarios incluye tasas técnicas, derechos, patentes y concesiones, contribuciones por mejoras, multas, intereses penales, ganancias en operaciones cambiarias, otros ingresos no especificados, ingresos de operación, venta de bienes y servicios, intereses y otras rentas a la propiedad e ingresos propios de capital;
- Ingresos no propios incluye a las transferencias corrientes provenientes del sector público por coparticipación tributaria e IDH, más la transferencia de capital proveniente del sector público por HIPC II, más donaciones;
- Donaciones es un ingreso no propio que incluye la acumulación de todo tipo de transferencias privadas y externas, ya sean corrientes o de capital;
- El gasto total de cada municipio es la suma de gastos operativos, gastos de inversión y resto;
- Gasto operativo incluye al gasto en servicios personales y el gasto en bienes y servicios, correspondiendo en promedio al 89% del gasto corriente;
- Gasto en servicios personales incluye remuneraciones, indemnizaciones, previsión social y aporte patronal para vivienda;
- Gastos de inversión se refiere a gastos en proyectos o inversión real, correspondiendo en promedio al 96% del gasto de capital;
- Resto incluye todo tipo de transferencias corrientes y de capital a los sectores público, privado y externo, además de intereses

y comisiones y otros gastos (esta variable no se incluyó en las regresiones).

Para fines de estimación de los diferentes modelos econométricos, se utilizaron también las siguientes variables de control:

i) Medidas de la descentralización municipal y departamental que representen la institucionalidad de la descentralización fiscal. Siguiendo a Martinez-Vazquez y Timofeev (2009), la descentralización puede medirse desde el punto de vista del ingreso y del gasto. En su aplicación al caso boliviano, la medida de descentralización del ingreso es el ingreso propio del gobierno subnacional (municipal o departamental) sobre el ingreso del Gobierno General, es decir, la proporción del ingreso del Gobierno General que depende del esfuerzo fiscal del nivel subnacional. La medida de descentralización del gasto es el ingreso del gobierno subnacional (ingreso propio + transferencias por política pública) sobre el ingreso del Gobierno General, es decir, la proporción del ingreso del Gobierno General que es destinado para gasto del nivel subnacional. La característica de las medidas anteriores es que reflejan incentivos al ser medidas antes del gasto propiamente. Este conjunto de variables, además de representar la institucionalidad de la descentralización fiscal, también contribuyen a transmitir los impactos macroeconómicos que influyeron en la evolución del ingreso del Gobierno General.

ii) Medidas de pobreza. La pobreza de activos inicial o de partida es aproximada por el indicador de las necesidades básicas insatisfechas calculada por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) para el año 2001 para cada municipio; como alternativa se utiliza también pobreza de ingreso inicial o de partida, la que es aproximada por los indicadores Foster, Greer y Thorbecke (FGT) calculados por UDAPE para el año 2001 para cada municipio. Los indicadores se refieren a la incidencia de pobreza (P0), brecha de pobreza (P1), severidad de pobreza (P2) e incidencia de pobreza extrema (Pex). Otra alternativa utilizada es una medida de capital humano inicial o de partida, aproximada por el índice de desarrollo humano y sus tres componentes:

indicador de consumo, indicador de educación e indicador de salud. Estos indicadores fueron calculados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y UDAPE para el año 2001 para cada municipio.

iii) Producto interno bruto (PIB) per cápita departamental, como medida del ambiente económico en el que se desempeña cada municipio. Las fluctuaciones del PIB departamental resultantes de la diversidad de efectos económicos impactan a todos los municipios por igual.

iv) Proporción de población indígena inicial o de partida, aproximada por el indicador multidimensional de proporción indígena calculado por UDAPE para el año 2001 para cada municipio. Es multidimensional porque resulta de una combinación entre los múltiples idiomas hablados y la declaratoria de autopertenencia. La variable se utiliza como una representación de la valoración de las costumbres, de la cultura y de la visión locales, en oposición a los procesos nacionales de homogenización cultural.

v) Migración neta inicial o de partida, calculada como la inmigración menos la emigración experimentada por cada municipio, calculada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2001 para cada municipio. Esta variable establece qué municipios son expulsores netos de población y además en qué magnitud.

vi) Proporción de la población de cada municipio ocupada en actividades agropecuarias. Por consiguiente, la proporción opuesta establece la ocupación en cualquier otra actividad no agropecuaria (minería, industria, comercio y servicios). Cuanto más agropecuaria la población de un municipio, más tradicional y rezagada en cuanto a la incorporación de innovaciones.

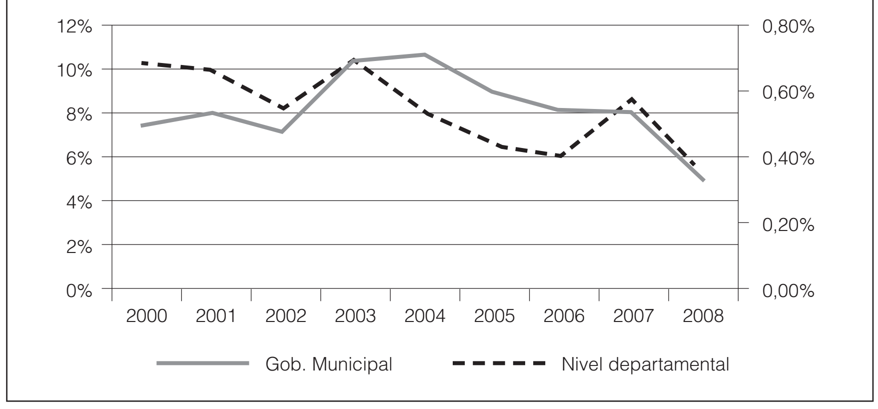
vii) Binarias geopolíticas construidas de la siguiente manera: Altiplano incluye a todos los municipios de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí; Valles incluye a todos los municipios de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; Llanos incluye a todos los municipios de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

Excepto por la variable de descentralización municipal y PIB per cápita departamental, las demás variables de control son constantes en el tiempo, pero varían entre municipios. Para aprovechar esta riqueza de información, en la práctica el modelo (1) se estima mediante modelo de efectos aleatorios.

3. Algunas estadísticas descriptivas

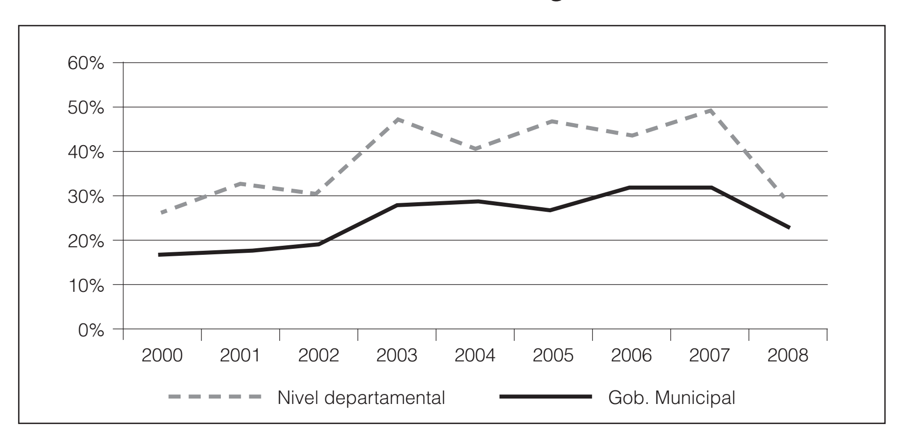
Con el objeto de tener un panorama general de la información sobre el comportamiento de los gobiernos subnacionales, en este capítulo se presentan algunos hechos característicos. Siguiendo la metodología sugerida por Martinez-Vazquez y Timofeev (2009) para la medición de la descentralización subnacional (Ver Anexo G para mayores detalles), los Gráficos 5a y 5b muestran la descentralización del ingreso y del gasto. Desde el punto de vista del ingreso (Gráfico 5a), la descentralización municipal (medida a la izquierda) es en promedio 8,2% y sustancialmente mayor a la descentralización departamental de 0,5%. Lo que establece que el gobierno central (la diferencia al 100%) es el nivel más importante en términos de ingreso con una participación promedio de 91,3% y creciente. Se observa que la descentralización del ingreso, especialmente el municipal, fue disminuyendo más o menos desde el 2004, debido a la fuerza con que aumentó el ingreso del Gobierno General en el segundo periodo. Desde el punto de vista del gasto (Gráfico 5b), la descentralización departamental es en promedio 38,1% y mayor a la descentralización municipal de 24,5%. En este caso, el gobierno central no tiene el nivel más importante de gasto, con una participación promedio de 37,4% y decreciente. Se observa que la descentralización del gasto fue aumentando a lo largo de la década, excepto en 2008. Lo anterior podría estar reflejando la existencia de desequilibrio entre ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente el departamental, pero también podría estar reflejando mayor eficiencia del gobierno central en la obtención de ingresos.

Gráfico 5a
Descentralización de ingresos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5b
Descentralización de gastos



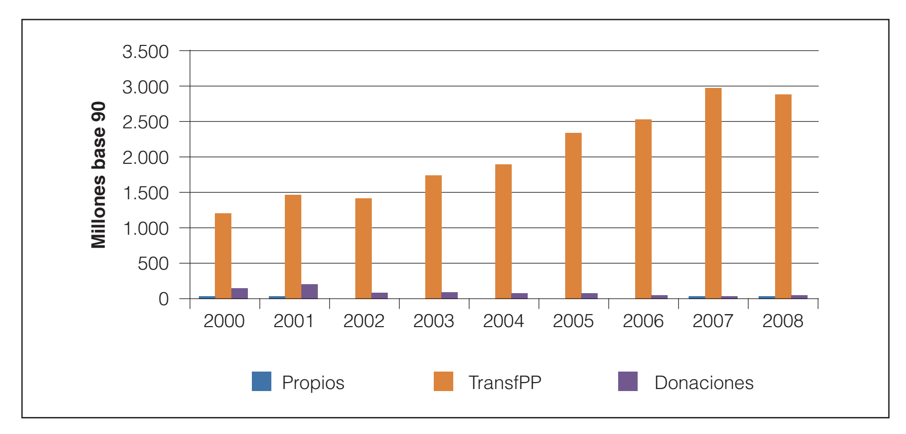
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 6a muestra la evolución de la estructura de ingresos del conjunto de los gobiernos departamentales (ex prefecturas), donde por institucionalidad fiscal las transferencias por política pública[66]

66 Incluye regalías, subsidios o subvenciones, IDH, IEHD, fondo solidario municipal, fondo de compensación departamental y otras transferencias.

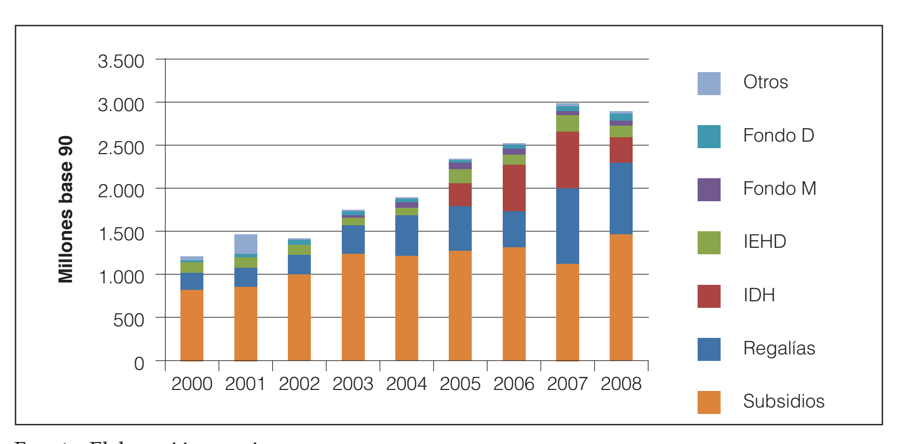
han sido su principal fuente de ingresos. Esto también revela la dependencia del nivel departamental hacia esta fuente de ingresos. Dentro de éstas, el Gráfico 6b muestra que la fuente dominante de ingresos por política pública a lo largo de la década fueron los subsidios provenientes del gobierno central, pero en la segunda mitad de la década adicionalmente aumentaron de forma significativa los ingresos por regalías e IDH.

Gráfico 6a
Ingresos gobiernos departamentales



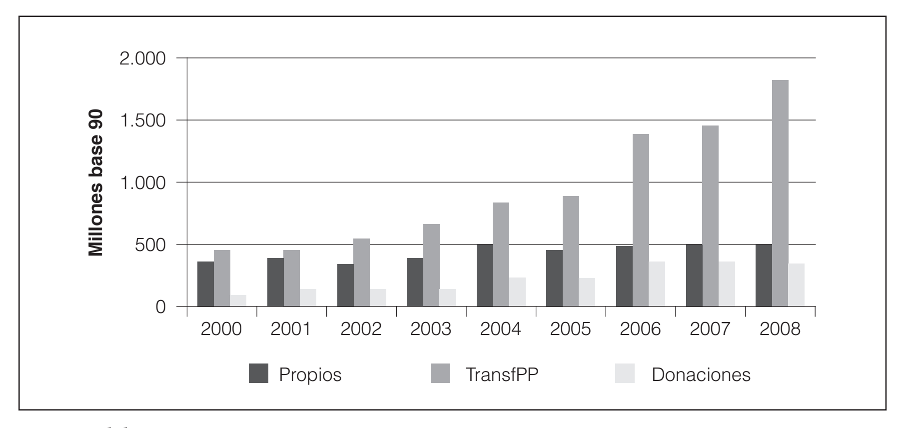
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6b
Transferencias



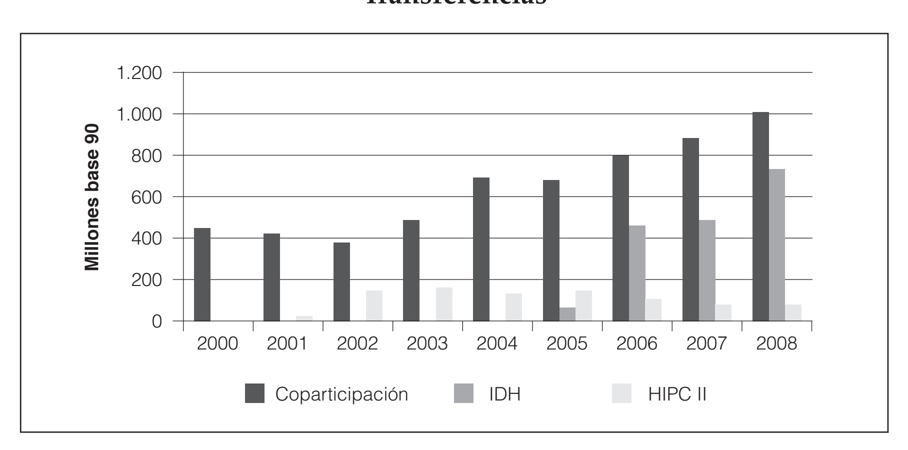
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7a
Ingresos gobiernos municipales



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7b
Transferencias



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de los ingresos municipales también estuvo evolucionando de una manera particular. En el Gráfico 7a, se observa el rápido crecimiento de las transferencias por política pública a lo largo de la década, posiblemente desincentivando la obtención de ingresos propios ya que la participación de ésta se estancó. El Gráfico también revela la dependencia del nivel municipal hacia esta fuente de ingresos. El Gráfico 7b muestra que la coparticipación tributaria

fue la fuente de ingresos más importante dentro de las transferencias por política pública, añadiéndose a éstas el IDH, pero sólo en los últimos años.

Asimismo, durante el periodo estudiado, 2000 a 2008, se pudo observar crecimiento marcado del ingreso municipal por habitante a partir de 2006, consistente con el inicio del periodo de bonanza que experimenta la economía boliviana. El ingreso por habitante promedio en los municipios pasó de Bs. 80,70 a Bs. 385,68 durante el periodo estudiado, con la variación más fuerte entre las gestiones 2005 y 2006, como lo muestra el Cuadro 3.

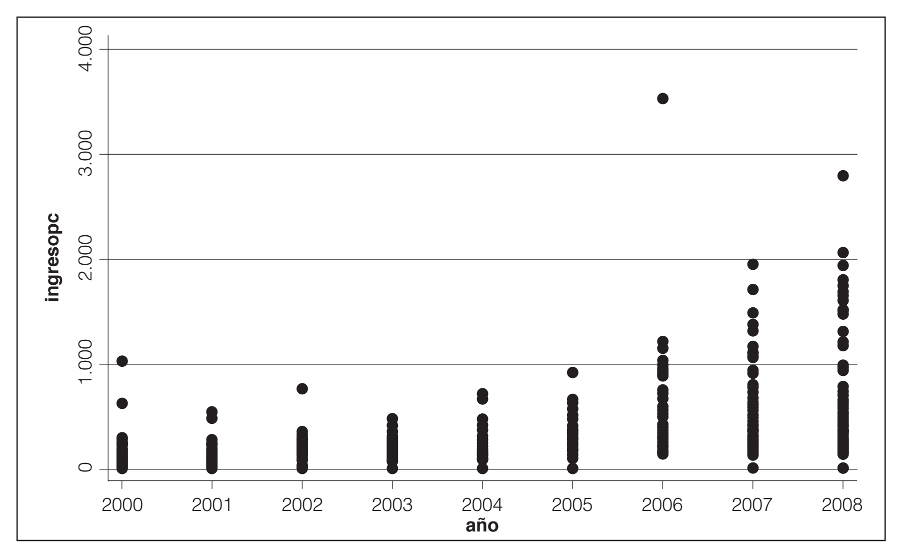
Cuadro 3
Ingreso por habitante por municipio 2000-2008 (Bs. de 1990)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Promedio	80,70 (81,25)	71,16 (66,48)	86,25 (90,49)	120,71 (80,41)	144,59 (73,58)	171,17 (93,87)	283,10 (266,58)	314,73 (248,17)	385,68 (339,17)
Mediana	76,59	76,82	103,61	113,60	120,52	144,66	215,29	242,34	283,16
Variación %		0,30	34,87	9,64	6,09	20,02	48,82	12,56	16,84

Fuente: Elaboración propia. Números en paréntesis son desviaciones estándar.

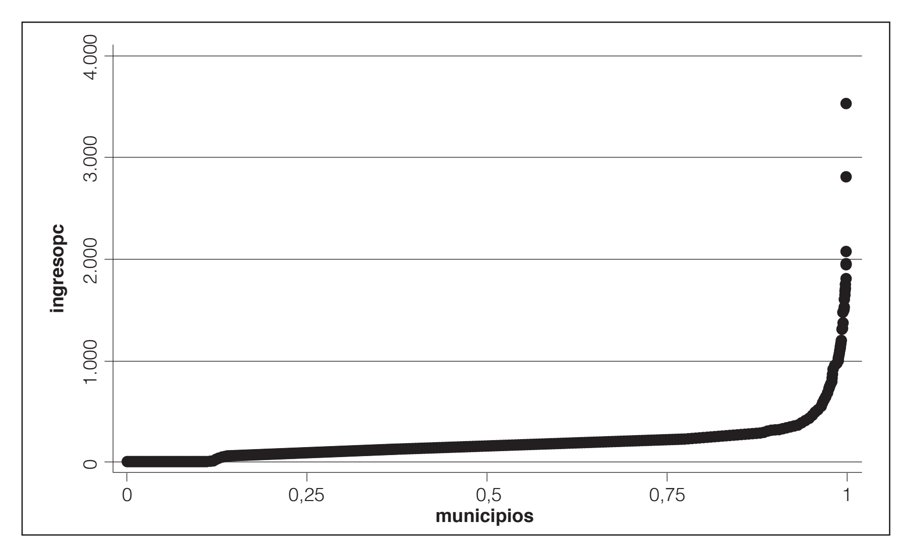
En forma complementaria el Gráfico 8a muestra la distribución de los 327 municipios según el ingreso por habitante para los años 2000-2008, en Bolivianos de 1990. Se puede apreciar que entre los periodos 2000-2005 el ingreso por habitante estaba debajo de Bs. 1.000, para todos los municipios. Las gestiones 2006-2008 muestran que el ingreso por habitante aumentó de manera significativa para muchos municipios, llegando éste incluso a sobrepasar la barrera de Bs. 2.000 en un par de casos. Se podría decir que el periodo 2000-2005 corresponde al de preauge y el periodo 2006-2008 al de auge.

Gráfico 8a
Ingreso por habitante por años



Fuente: Elaboración propia.
pc = per cápita

Gráfico 8b
Ingreso por habitante ordenado



Fuente: Elaboración propia.
pc = per cápita

Una característica inherente a los municipios es su gran dispersión de tamaños también medida por el ingreso per cápita. El Gráfico 8b muestra un ordenamiento de menor a mayor de los 327 municipios para el periodo 2000-2008 según el ingreso por habitante en Bolivianos de 1990[67]. El gráfico permite apreciar que básicamente existen dos grupos de municipios si utilizamos Bs. 500 base 1990 como criterio arbitrario de corte. Siguiendo la tabulación del Cuadro 4, aproximadamente 96% de los municipios pertenecen al grupo de ingreso por habitante menor o igual a Bs. 500, con un ingreso promedio de Bs. 152,27 por habitante. En cambio, existe un grupo pequeño de aproximadamente 4% de los municipios que conforman el grupo de ingreso mayor a Bs. 500 por habitante, con un promedio de Bs. 944,16 por habitante.

Cuadro 4
Ingreso por habitante en panel de municipios (Bs. de 1990)

Ingreso por habitante	Ingreso ≤ 500	Ingreso > 500	Total
Número de municipios	2.755	123	2.878
Promedio	152,27 (98,62)	944,16 (470,14)	186,12 (210,59)
Mediana	136,50	788,35	140,85

Fuente: Elaboración propia.

4. Alineamiento municipal

Un argumento fundamental de la teoría es el tema del alineamiento entre las fuentes de ingresos y su gasto. Cuanto más correlacionadas se encuentren estas dos variables, mejor el alineamiento entre los intereses de los agentes públicos que deciden sobre gasto con los intereses de los ciudadanos que generan los ingresos. Siguiendo el modelo (1), en este caso se utiliza al gasto per cápita municipal como la variable Y_{it} y se utilizan diferentes medidas individuales de ingreso per cápita municipal como la variable X_{it}. Con base en la mediana de la información anterior, se considera al periodo 2000-2005 como el de preauge y

67 La multiplicación de 327 municipios por 9 años produce un total de 2.943 observaciones posibles, a las que se resta los casos sin datos, produciendo 2.878 casos efectivamente observados.

al periodo 2006-2008 como el de auge, por lo que se estiman modelos para estos periodos, pero también para el periodo conjunto 2000-2008.

Como muestra el Cuadro 5, se consideran varios desgloses de los ingresos, enfatizando la separación entre ingresos municipales propios resultantes del esfuerzo local e ingresos municipales no propios resultantes del esfuerzo nacional y externo. Para la transformación de las variables monetarias a per cápita se utilizó para todos los años la población municipal publicada por el Censo de 2001 o población de partida. El Cuadro únicamente presenta los coeficientes de correlación de interés (el Anexo H presenta detalle del modelo para el periodo 2000-2008)[68].

En la primera fila se observa que en el periodo 2000-2005 cada Boliviano de ingreso propio por persona estaba asociado a un gasto de 74 centavos por persona. Esta relación disminuye significativamente a 25 centavos en el periodo 2006-2008. Cuando los ingresos son no propios se observa un gasto per cápita de 93,6 y 75,3 centavos por cada Boliviano de ingreso en 2000-2005 y 2006-2008 respectivamente. En ambos casos, la correlación de los gastos con ingresos propios es menor que con los no propios, independientemente del periodo. El resultado sugiere que los gastos estuvieron alineados principalmente a la fuente de ingresos no propios con todo lo que ello pueda implicar, confirmando la existencia de desalineamiento con los intereses locales (consistente con el enfoque de segunda generación). Si bien en el primer periodo existía un mejor alineamiento del gasto con los ingresos no propios antes que con los propios, la diferencia no era excesiva, lo que ya no ocurre en el segundo periodo, donde domina un alineamiento del gasto hacia fuentes de ingreso no propias.

68 En paneles cortos, el énfasis es explotar la riqueza de la variabilidad entre individuos más que entre periodos (muy apropiado, dada la heterogeneidad de comportamiento de los municipios explicada por variables muy particulares a cada municipio y mayormente omitidas). Esto determina modelos que prestan más atención a relaciones estructurales. Por otra parte, al utilizar variables en niveles (probablemente no estacionarias) y no en diferencias (estacionarias), se ha prestado más atención a los efectos de largo plazo o estructurales antes que a los de corto plazo. A su vez se introducen variables binarias anuales para capturar el efecto del paso del tiempo y de esta manera disminuir potenciales relaciones espurias.

Por otra parte, en ambos casos los coeficientes son menores en el segundo periodo, posiblemente reflejando menor capacidad de gasto, pero con diferencias relevantes. La capacidad de gasto de ingresos propios disminuye en 66,2% entre periodos, mientras que la capacidad de gasto de ingresos no propios disminuye sólo en 19,5%, lo cual va acompañado con que los ingresos no propios tienden a gastarse más rápidamente que los propios, 26,4% más rápido en el primer periodo y 201,2% más rápido en el segundo periodo (regularidad empírica conocida en la literatura como el efecto *flypaper*[69]), confirmando la existencia del efecto *flypaper* (correspondiente al enfoque de primera generación).

Cuadro 5
Coeficientes beta de correlación gasto-ingresos per cápita municipales

Dependiente: gasto pc	Periodo 2000-2005	Periodo 2006-2008	Periodo 2000-2008
Ingresos propios pc	0,740**	0,250***	0,348***
Tributarios pc	1,792***	0,221***	0,217***
No tributarios pc	0,675**	0,338	0,537***
Ingresos no propios pc	0,936***	0,753***	0,819***
Coparticipación pc	1,519***	0,904	1,384***
IDH pc	0,753**	1,035***	1,106***
HIPC II pc	1,708***	1,181	1,748***
Donaciones pc	1,056***	0,605***	0,896***

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo H para mayores detalles de resultados para el periodo 2000-2008.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; pc = per cápita

Al interior de los ingresos propios, tanto los tributarios como los no tributarios explican la fuerza del alineamiento de los ingresos propios con el gasto durante el periodo 2000-2005, el primero más

69 La explicación de por qué ocurre el denominado *flypaper effect* es motivo de debate desde los años 60 en el marco del enfoque de primera generación. Para unos se trata de una anomalía debido a que contradice la teoría (Hines y Thaler, 1995), para otros es sólo un problema econométrico, pero para los más existe una explicación teórica (ver revisión de Gamkhar y Shah, 2007 y los trabajos de Aragón, 2008 y Dahlby, 2010).

del doble que el segundo. En cambio, la fortaleza de ese alineamiento cae dramáticamente en el segundo periodo, en 87,6% para los tributarios y en 100% para los no tributarios (ya no es estadísticamente significativo). Al interior de los ingresos no propios, hay un cambio en la estructura de la influencia entre periodos. En el primero todas las fuentes de ingreso no propias son estadísticamente significativas y en el siguiente orden de fortaleza de influencia: HIPC II, coparticipación tributaria, otras donaciones y finalmente IDH (este último debido a que recién entró en vigencia el 2005). En cambio, en el segundo periodo sólo el IDH y las donaciones son estadísticamente significativas, el primero no sólo es más importante que el segundo: es el dominante.

En resumen, si bien en el primer periodo había algún desequilibrio entre autonomía del gasto alineado hacia lo propio frente a dependencia y alineamiento hacia lo no propio, este conflicto habría empeorado en el segundo periodo y de manera predominante por efecto del IDH. En este caso también se podría decir que al desalineamiento y al efecto *flypaper* se suma otro efecto: el de la "tragedia de los recursos naturales" debido a que el IDH tiene su fuente en el sector de hidrocarburos[70]. La tercera columna del Cuadro 5 resume los resultados considerando la totalidad del periodo 2000-2008, confirmando coeficientes para los diferentes ingresos no propios consistentemente mayores que de los diferentes ingresos propios,

70 Para Smart (2007: 217-18) la preocupación por el esfuerzo propio no es tanto un tema técnico de sustitución de ingresos propios por transferencias, sino porque es esencial que se requiera a los locales pagar por lo que reciben, si es que aquellos que toman decisiones de gasto serán sujeto de rendición de cuentas por las instituciones políticas locales. La experiencia sugiere que la gente es más cuidadosa gastando su propio dinero (impuestos que pagan), porque están conscientes del dolor del impuesto y el placer del gasto y porque sienten más apropiación de la actividad. La movilización de recursos locales es por tanto un componente esencial de cualquier ejercicio exitoso de descentralización. A no ser que el incremento de las transferencias sea igualado por una contribución local —no importa cuán pequeña sea en las comunidades más pobres— es poco probable que se realicen los beneficios plenos de la descentralización. La gente parece no tomar propiedad de lo que les es dado de la misma manera que toman los bienes y servicios por los que han pagado por ellos mismos o por lo menos en parte. Sin apropiación local parecería que la descentralización no fortalecerá la eficiencia del gasto.

reflejando el principal resultado del diseño de la institucionalidad de la descentralización municipal.

El Anexo H también muestra el resumen del comportamiento de las variables de control en la estimación de los diferentes modelos, las que informan sobre las características del contexto de la descentralización municipal. La variable de pobreza inicial medida por necesidades básicas insatisfechas de vivienda y servicios (NBI2001) presenta signo positivo; es decir, este tipo de pobreza, que tiene que ver con bienes públicos, promueve gasto municipal. En cambio, la variable de pobreza monetaria inicial (pobreza de capacidades de generación de ingresos), medida por la proporción de hogares viviendo debajo de la línea de pobreza (Pobreza2001), presenta signo negativo, es decir, desincentiva gasto municipal o lo dificulta. Por otra parte, la variable que refleja la cultura local medida por la proporción de población indígena inicial (Indígena2001) y la variable que representa la principal actividad económica medida por la proporción de empleo dedicado a la actividad agropecuaria, desincentivan mayor gasto o lo dificultan. En cambio la variable de migración neta inicial (inmigración-emigración o recepción-expulsión al 2001) presenta relación positiva con el gasto municipal; esto quiere decir que municipios receptores netos de población tienden a incrementar su gasto, mientras que municipios expulsores netos de población tienden a disminuir su gasto. De la misma manera, la variable que representa la institucionalidad de la descentralización prefectural (o coeficiente de descentralización compuesto del nivel departamental-CRD) desincentiva gasto municipal (efecto *crowding out*), mientras que el crecimiento del PIB departamental genera ambiente económico que incentiva mayor gasto municipal.

En promedio, la fortaleza de la conexión o alineamiento refleja una mezcla de un poco de "esfuerzo propio" con bastante de "dependencia", generando mayor alineamiento del gasto hacia las características y condiciones de los ingresos provenientes del gobierno central antes que hacia las características y condiciones de los recursos generados localmente, que siempre reflejarán mejor los intereses locales y generarán mayor apropiación local. Esta mezcla específica entre esfuerzo propio y dependencia, el desalineamiento y efecto *flypaper* al que dan lugar, su evolución entre el periodo preauge y auge por efecto de la

"tragedia de los recursos naturales", además del contexto establecido por las restricciones estructurales de pobreza, cultura, actividad económica, demografía, geografía y contexto departamental, determinan en conjunto lo que podría denominarse "la experiencia boliviana" en descentralización fiscal municipal.

Para complementar el análisis anterior, el Cuadro 6 presenta coeficientes de correlación entre tres tipos de gasto con diferentes fuentes de ingreso, en todos los casos únicamente para el periodo 2000-2008. Las variables del desglose de gasto total consideradas son las de remuneraciones por servicios personales, gastos operativos y finalmente gastos de inversión. Los gastos operativos resultan de la suma de gasto en servicios personales y gasto en adquisición de bienes y servicios, constituyendo en promedio 89% del gasto corriente. Se supone que en esencia son los costos asociados a la generación y administración de ingresos propios y a la administración de los ingresos no propios. A su vez, los gastos de inversión se constituyen en promedio en 96% del gasto de capital.

Cuadro 6
Coeficientes beta de correlación tipos de gasto-tipos de ingresos per cápita municipales (2000-2008)

Tipos de gasto → Tipos de ingreso ↓	Servicios personales pc	Gastos operativos pc	Gastos de inversión pc
Ingresos propios pc	0,066***	0,269***	0,187***
Tributarios pc	0,042***	0,172***	0,161***
No tributarios pc	0,100***	0,408***	0,227***
Ingresos no propios pc	0,045***	0,725***	0,539***
Coparticipación pc	0,240***	1,093***	0,664***
IDH pc	0,060***	0,968***	0,694***
HIPC II pc	0,276***	1,433***	0,931***
Donaciones pc	0,033***	0,820***	0,641***

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo I para mayores detalles de resultados para el caso de Gastos Operativos. *** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; pc = per cápita.

Cada Boliviano de ingreso no propio requiere o produce en promedio 4,5 centavos de gasto en servicios personales, en cambio, cada Boliviano de ingreso propio requiere o produce en promedio

6,6 centavos de gasto en servicios personales. Esto implica que en general es barato administrar los ingresos y gastos en términos de las remuneraciones requeridas, pero es más barato administrar recursos no propios que los propios. Este panorama cambia radicalmente cuando se considera la totalidad de los gastos operativos (gasto en servicios personales más gasto en bienes y servicios). Cada Boliviano de ingreso no propio requiere o produce en promedio 72,5 centavos de gasto operativo, en cambio, cada Boliviano de ingreso propio requiere o produce en promedio 26,7 centavos de gasto operativo. Los costos de administrar ingresos y gastos suben significativamente por efecto de los requerimientos de gasto en bienes y servicios. Sin duda un municipio tendrá mayor capacidad de negociación en cuanto a las remuneraciones, pero se convierte en tomador de precios cuando se trata de la adquisición de bienes y servicios. El resultado también implica que es más barato administrar recursos propios que los no propios cuando se considera la totalidad de los gastos operativos. El Cuadro también revela que, en forma individual y desde el punto de vista del gasto operativo, las fuentes de ingreso más caras de administrar son las transferencias HIPC, la coparticipación tributaria, el IDH y donaciones, en ese orden. Sorprende que la magnitud de los coeficientes sea tan alta en estos casos, inclusive mayor a uno en dos casos.

Analizando la última columna de gasto en inversión per cápita se observa que cada Boliviano de ingreso no propio por persona requiere o produce 53,9 centavos de inversión por persona. A su vez, cada Boliviano de ingreso propio por persona requiere o produce 18,7 centavos de inversión por persona. Esto sugiere que los ingresos no propios se dedican más a inversión, en cambio los propios se dedican muy poco a inversión. Sin embargo, lo que más llama la atención es que los coeficientes de gasto de inversión son consistentemente menores que los coeficientes para gasto operativo. El Cuadro 7 ayuda a visualizar mejor este último resultado. Si se suman las columnas de gasto operativo y gasto de inversión del Cuadro 6, se produce el total de requerimiento de recursos para hacer posible la inversión ejecutada por persona o columna de 100% en el Cuadro 7 (que puede interpretarse como Bs. 100). A partir de ésta se calcula la proporción del gasto operativo y gasto en inversión del Cuadro 7.

Por cada Bs. 100 de ingresos no propios, en promedio fue necesario incurrir en un gasto operativo de Bs. 57,4 para hacer efectiva una inversión de Bs. 42,6, siendo más cara la inversión con recursos no propios de coparticipación, HIPC, IDH y donaciones, en ese orden. Asimismo, por cada Bs. 100 de ingresos propios, en promedio fue necesario incurrir en un gasto operativo de Bs. 59 para hacer efectiva una inversión de Bs. 41, siendo más cara la inversión con recursos propios no tributarios que con los tributarios. Estos resultados podrían estar reflejando simplemente temas de definición de cuentas y características de los registros contables, por ejemplo, que el pago a profesionales y adquisición de bienes y servicios durante el proceso de ejecución de una inversión se registren como gasto operativo y no como gasto de inversión.

Cuadro 7
Distribución del gasto entre operativo e inversión (2000-2008)

	Proporción del gasto operativo	Proporción del gasto de inversión	Total gasto requerido
Ingresos propios pc	59,0	41,0	100
Tributarios pc	51,7	48,3	100
No tributarios pc	64,3	35,7	100
Ingresos no propios pc	57,4	42,6	100
Coparticipación pc	62,2	37,8	100
IDH pc	58,2	41,8	100
HIPC II pc	60,6	39,4	100
Donaciones pc	56,1	43,9	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 6.
pc = per cápita.

En parte también podrían estar reflejando el uso de recursos de una fuente de ingresos (probablemente propios) para cumplir con las condicionalidades de uso de recursos de otras fuentes de ingreso. Por ejemplo, para el caso de la coparticipación tributaria, la normativa establece que su uso requiere cumplimiento de los siguientes techos: 15% para gasto corriente y 85% para gasto de inversión; al respecto, los gobiernos locales son libres de decidir sobre el destino de la inversión. Es posible que la restricción de máximo 15% en gasto corriente haya sido el cuello de botella. Es decir, lo que en

esencia establece la norma es que para gastar Bs. 85 en inversión se lo debe hacer con Bs. 15 de gastos operativos. Pero qué pasa si en la práctica se requiere gastar más de Bs. 15 en gastos operativos. Una posibilidad es utilizar otros ingresos para este propósito, pudiendo provenir de fuentes propias o no propias. Otra posibilidad es el endeudamiento, pero ésta se descarta porque la mayoría de los municipios experimentaron superávit. Es decir, debido a estas restricciones y a pesar de contar con superávit, podría darse el caso de muchos municipios que estén incentivando la recaudación de mayores ingresos propios (tributarios y no tributarios) para poder cumplir con los topes y hacer uso de los ingresos de la coparticipación tributaria.

5. Restricción presupuestaria municipal

Un tema central en la teoría sobre el comportamiento de los gobiernos subnacionales es que éstos tienden a gastar más de lo que ingresan cuando su principal fuente de ingresos es no propia. Esta tendencia es conocida en la literatura internacional bajo la denominación de *soft budget problem*[71] o el problema del presupuesto flexible o suave. Para verificar la teoría se estima el modelo (1) utilizando al saldo fiscal per cápita (ingreso total-gasto total/población) del municipio como la variable Y_{it} y las diferentes definiciones individuales de ingreso como la variable X_{it}. Nuevamente, éste no es un modelo de determinantes del saldo fiscal municipal per cápita, sólo se desea conocer la fortaleza de la conexión o correlación entre saldo y los diferentes tipos de ingresos. También se incluyen las variables de control básicas que representan la institucionalidad fiscal y el contexto de pobreza, cultura, geografía y otros.

71 Regularidad empírica en la que una organización económica tiene la expectativa de que su déficit será cubierto por otra organización de soporte. En el ámbito de la descentralización, un nivel inferior de gobierno tiene la expectativa de ser salvado por el gobierno central (Kornai, 1980; Kornai, Maskin y Roland, 2003; Wildasin, 2004). Oates (2005) resalta que un gobierno local, en presencia de una restricción presupuestaria flexible o suave, tendrá un incentivo irresistible de expandir sus programas y gastar más allá de sus posibilidades.

Como muestra el Cuadro 8, se consideran varios desgloses de los ingresos, enfatizando la separación entre ingresos municipales propios (resultantes del esfuerzo local) e ingresos municipales no propios (resultantes del esfuerzo nacional y externo). En la primera fila se observa que en el periodo 2000-2005 cada Boliviano de ingreso propio por persona estuvo en promedio asociado a un saldo fiscal de 55 centavos por persona. Esta relación aumenta a 75,3 centavos en el periodo 2006-2008, reflejando mayor disponibilidad de ingresos para una misma o decreciente capacidad de gasto en el segundo periodo. El promedio para todo el periodo 2000-2008 se situó en 67,8 centavos de saldo por cada Boliviano de ingreso propio. En contraste, en la fila de ingresos no propios se observa que en el periodo 2000-2005 cada Boliviano de ingreso no propio por persona estuvo en promedio asociado a un saldo fiscal de 10,2 centavos por persona, aumentando a 25,2 centavos en el periodo 2006-2008 y promediando 18,5 centavos para todo el periodo 2000-2008.

Cuadro 8
Coeficientes beta de correlación saldo-ingresos per cápita municipales

Dependiente: saldo pc	Periodo 2000-2005	Periodo 2006-2008	Periodo 2000-2008
Ingresos propios pc	0,550***	0,753***	0,678***
Tributarios pc	0,353***	0,773***	0,748***
No tributarios pc	0,598***	0,628**	0,606***
Ingresos no propios pc	0,102***	0,252***	0,185***
Coparticipación pc	0,250***	1,189***	0,461***
IDH pc	0,536***	0,175*	0,155**
HIPC II pc	0,180***	0,867***	0,400***
Donaciones pc	0,056	0,325***	0,267***

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo J para mayores detalles de resultados para el periodo 2000-2008.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; pc = per cápita.

Este conjunto de resultados, por una parte, contradice la teoría porque el signo de los coeficientes es consistentemente positivo, independientemente del periodo y de si los ingresos son propios o no. La teoría predice signo negativo cuando los ingresos no propios son mayores a los propios debido a que surge un incentivo a gastar más

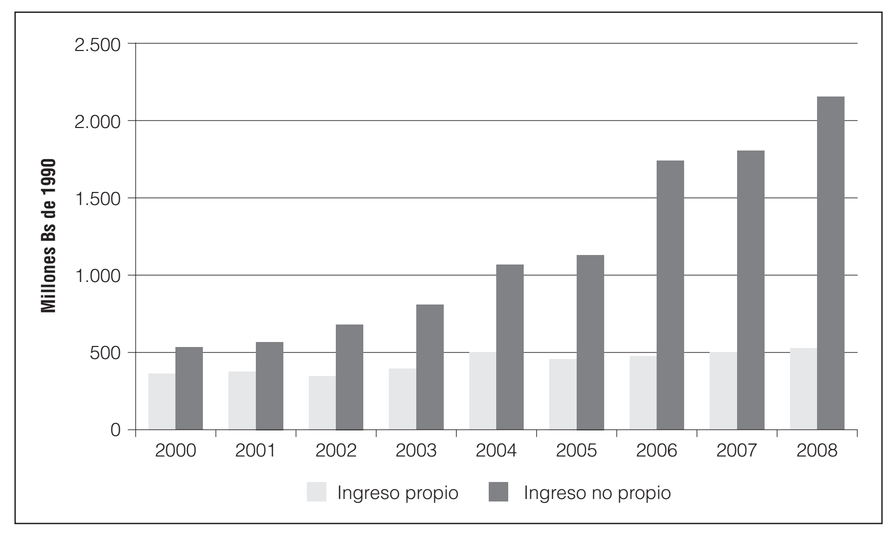
de lo que se ingresa, es decir, un incentivo a acumular déficit. El problema en el caso de los municipios bolivianos es que su tendencia a acumular superávit se debió al rápido crecimiento de los ingresos no propios[72] (Gráfico 9a) frente a una menor tasa de gasto en inversiones en el mismo periodo, a pesar de que se aumentó sustancialmente la productividad de esas remuneraciones (Gráfico 9b).

Pero por otra parte los mismos resultados son consistentes con la teoría en un contexto de superávit, porque los coeficientes para ingresos propios son consistentemente mayores que los coeficientes para los no propios, independientemente del periodo (excepto coparticipación y HIPC en el periodo 2006-2008). Es decir, si bien ocurre una acumulación de superávit por el alto crecimiento de los ingresos no propios, la contribución de cada Boliviano de ingreso no propio a superávit es significativamente menor comparada con la contribución de cada Boliviano de ingreso propio (más del doble en 2000-2008), lo que sí es consistente con la teoría[73]. Es decir, mientras exista superávit fiscal no se manifiesta el *soft budget constraint problem*, pero la semilla está ahí. Nuevamente un resultado que describe la experiencia boliviana en descentralización fiscal municipal.

72 Los ingresos no propios crecieron a una tasa anual acumulada de 84% en el periodo 2000-2005 y de 78% adicional en el periodo 2005-2008.

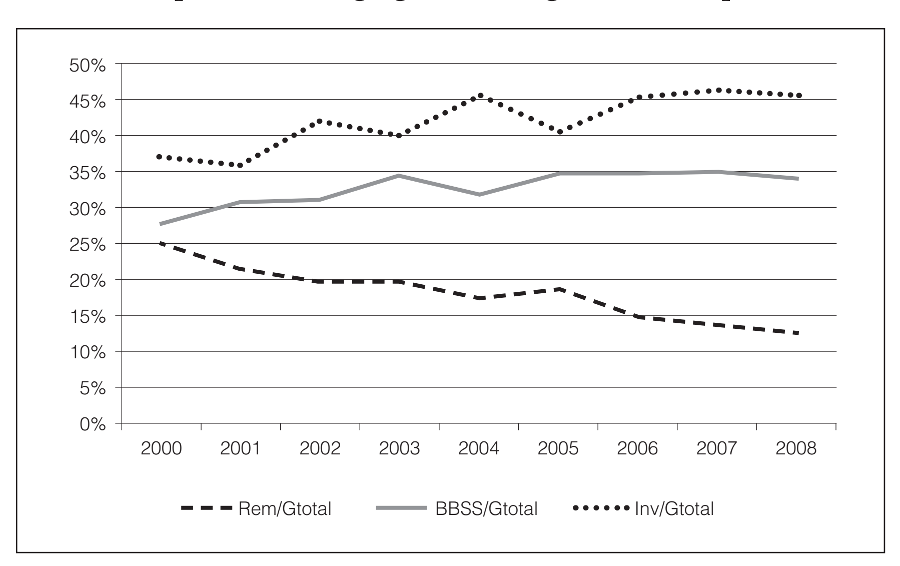
73 Oates (2005: 361) hace notar que el *soft budget constraint* es un problema de comportamiento fiscal perverso que no puede solucionarse con la receta simple de cambio de comportamiento hacia uno responsable, debido a que el problema es endógeno al sistema mismo, éste lo induce. Su solución requiere de reformas en las instituciones políticas y fiscales tales que se cambie toda la estructura de incentivos sobre la toma de decisiones presupuestarias. Son instituciones que contienen la semilla de su propia destrucción (Oates, 2005: 367).

Gráfico 9a
Comportamiento agregado de los ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9b
Comportamiento agregado de los gastos municipales



Fuente: Elaboración propia.

Continuando con el Cuadro 8, observando el desglose de ingresos propios entre tributarios y no tributarios, se observa que si bien ambos contribuyen significativamente a la acumulación de superávit en el periodo 2000-2008 (tributarios poco más que no tributarios), cuando se analiza su comportamiento para los periodos de pre auge y auge, los tributarios tienen un impacto mayor en el periodo 2006-2008 y los no tributarios tienen un impacto mayor en el periodo 2000-2005. Este resultado podría significar incentivo a la sustitución de un tipo de ingreso por otro, ambos propios, dependiendo de las circunstancias y del cambio de contexto.

En cuanto a las cuatro fuentes de ingreso no propio, se observa que todas contribuyeron positivamente, pero en promedio fueron las transferencias vía coparticipación tributaria y HIPC las que tuvieron una incidencia individual mayor en acumulación de superávit en el periodo 2000-2008. Sin embargo, cuando se analiza su comportamiento para los periodos de pre auge y auge, su contribución fue mayor en el periodo 2006-2008 que en el 2000-2005. En cambio en el periodo 2000-2005 fueron las transferencias vía IDH las que más contribuyeron a superávit, a pesar de que el IDH recién se implementó en 2005. Nuevamente surge una sustitución de fuentes dependiendo de las circunstancias y del cambio de contexto.

6. Incentivo a la generación de ingresos propios

Una de las predicciones centrales de la teoría es que las diferentes fuentes de ingreso no propio desincentivan a los gobiernos municipales a la recaudación de ingresos propios en sus diferentes fuentes. Para verificar la teoría, también se utiliza el modelo (1) para la estimación de los coeficientes que establezcan la correlación entre ingresos propios e ingresos no propios para los periodos identificados. En este caso, se utiliza al ingreso propio como la variable Y_{it} y al ingreso no propio como la variable X_{it}. Nuevamente éste no es un modelo de determinantes de los ingresos propios per cápita, sólo se desea conocer la fortaleza de la conexión o correlación entre los diferentes tipos de ingresos propios y no propios. Además de las variables de control básicas que representan la institucionalidad fiscal y el contexto de pobreza, cultura y geografía, en este caso se incluye como control al saldo fiscal municipal per cápita, con el objetivo de

controlar por el hecho de que los municipios tienden a operar en un contexto de superávit.

Considerando únicamente el periodo 2000-2008, el Cuadro 9 presenta una estimación de las correlaciones de interés para dos casos. El Caso 1 se refiere a que incluye la variable de saldo fiscal per cápita como control y el Caso 2 a que no la incluye. La razón de ello es el cambio de magnitud del coeficiente (y en un caso la significancia) si se impone o no como restricción al saldo fiscal. Como se vio anteriormente, hubo una tendencia a que la mayor parte de los municipios tengan saldo fiscal positivo o superávit; debido a ello es natural que haya existido desincentivo a la generación de ingresos propios, lo que se verifica en los coeficientes estimados bajo el Caso 2[74]. Sin embargo, el mayor interés es conocer si se mantiene esa tendencia en el caso 1 luego de controlar por el saldo fiscal, lo que equivale a imponer un saldo balanceado.

Bajo el Caso 1, el Cuadro 9 en su primera fila tercera columna muestra que en general cada Boliviano de ingreso no propio induce disminución de ingresos propios en 7,2 centavos por persona. Es un resultado consistente con la teoría: la oportunidad de acceso a recursos no propios desincentiva la recaudación de ingresos propios. El desglose de los ingresos no propios en sus diversas fuentes individuales permite verificar que las transferencias por IDH y donaciones son la fuente del efecto de desincentivar la generación de

74 Excepto el caso de la variable coparticipación, que presenta coeficiente significativo con signo positivo. Éste no es un resultado exclusivo de la experiencia boliviana, también se encontró un resultado similar para el caso de Perú por Canavire, Martinez-Vazquez y Sepúlveda (2012). Las explicaciones sugeridas por estos autores para el caso peruano, todavía a manera de especulación, es que los gobiernos subnacionales habrían mejorado su capacidad administrativa para proveer servicios públicos y poder cobrar por ellos, en un contexto de creciente demanda por estos servicios junto a mayor capacidad de pago local. Para el caso boliviano probablemente puedan realizarse similares especulaciones, además de un contexto de saldos superavitarios. Sin embargo, otra explicación potencial es la que surge del análisis de los Cuadros 6 y 7. De todas maneras queda la pregunta de investigación de por qué un tipo de ingreso no propio (coparticipación) en un contexto de superávit genera un comportamiento altamente responsable y favorable al municipio en cuanto a generación de ingresos propios.

ingresos propios en 6,5 y 6,7 centavos por persona respectivamente. En cambio, las transferencias por coparticipación tributaria e HIPC, al no ser significativas, tienen un efecto neutro. Continuando con el periodo 2000-2008, cuando se desglosan los ingresos propios en sus dos fuentes de ingresos tributarios y no tributarios, se verifica que es el efecto negativo del IDH sobre los ingresos no tributarios la fuente indirecta del impacto negativo sobre los propios. Esto se suma al efecto negativo directo de la donaciones sobre los ingresos propios.

Cuadro 9
Correlación ingresos propios-no propios per cápita (2000-2008)

Caso 1: Incluye saldo	Tributarios	No tributarios	Ingreso propio
Ingreso no propio	–0,036	–0,035**	–0,072**
Coparticipación	0,017	0,050*	0,066
IDH	–0,032	–0,032**	–0,065***
HIPC II	–0,073	–0,094	–0,169*
Donaciones	–0,033	–0,034*	–0,067**
Caso 2: No incluye saldo	**Tributarios**	**No tributarios**	**Ingreso propio**
Ingreso no propio	–0,011*	–0,016**	–0,028***
Coparticipación	0,060	0,077**	0,135**
IDH	–0,018**	–0,022**	–0,041***
HIPC II	–0,038	–0,071	–0,111
Donaciones	–0,008	–0,015*	–0,023**

Fuente: Elaboración propia. Ver el Anexo K para mayores detalles de resultados para el caso de Ingresos propios incluyendo saldo. *** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

7. Modelos de impacto de la descentralización municipal

Hasta ahora todos los modelos presentados evalúan la gestión interna del conjunto de los municipios con énfasis en variables *ex ante*, como son las de ingreso fiscal, buscando establecer las características de la conexión entre incentivos y resultados fiscales. Econométricamente el método utilizado para establecer dicha conexión fue la estimación de coeficientes de correlación mediante modelos de panel, controlando por variables de institucionalidad fiscal, pobreza, cultura, migración, actividad económica, ambiente económico, geopolítica,

además de las binarias anuales y las binarias por municipio capital de departamento. En esta sección se busca más bien evaluar el impacto o gestión externa de la institucionalidad fiscal implementada, en particular sobre variables que representen fuente de desarrollo económico en el nivel municipal. En este caso, la estrategia es la de estimar modelos con énfasis en variables explicativas ex post, como son las de gasto fiscal propiamente, incluyendo medidas de la descentralización del gasto fiscal *ex post*, buscando establecer las características de la conexión entre resultados fiscales e impactos sobre desarrollo económico local.

Debido a que la descentralización municipal desde un principio fue conceptualmente pensada como mecanismo de compensación por la "deuda social", es que las variables naturales para estudiar impacto deberían ser las que contribuyan a mejorar la igualdad de oportunidades y como consecuencia a reducir la pobreza. La variable educación en particular tiene el efecto de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades sociales disponibles (disminución de desigualdades) y a la vez tiene el efecto de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades productivas disponibles (mejora de la competitividad) y de esta manera, en forma conjunta e interactiva, contribuir a reducir la pobreza[75]. Una consideración necesaria al utilizar la variable de educación para evaluar el impacto de la descentralización municipal es que, por diseño de la institucionalidad fiscal, los gobiernos del nivel departamental (prefecturas) debían asumir la responsabilidad del gasto en servicios personales relacionados con educación, dejando a los municipios la responsabilidad de ejecutar los gastos en bienes y servicios y gastos de inversión en infraestructura de acuerdo a las necesidades locales.

La estrategia para esta evaluación es utilizar las tasas de cobertura neta de primaria, de término a octavo de primaria, de abandono de primaria y de reprobación de primaria, publicadas por el Ministerio de Autonomías (2011), como variables dependientes en cuatro modelos de panel para el periodo 2005-2008. Cabe resaltar que sólo las dos primeras son parte de los Objetivos del Milenio (ODMs). Las

75 Este enfoque de evaluación de impacto es consistente con el enfoque del triángulo pobreza-desigualdad-crecimiento de Bourguignon (2002 y 2004).

principales variables explicativas son las medidas de descentralización del gasto municipal y prefectural *ex post*[76], como variables representativas de la institucionalidad fiscal y política de la descentralización, de las que se desea conocer su significancia estadística como explicativas o por lo menos la significancia de su correlación, además de su dirección y magnitud. En este caso, se utilizarán como variables de control el PIB per cápita departamental; los índices de salud y educación contenidos en el índice de desarrollo humano del año 2001 como el estado de desarrollo del capital humano inicial; las necesidades básicas insatisfechas en vivienda y servicios como representativas de la pobreza inicial; la proporción de población indígena inicial en cada municipio como representativa de la cultura local; la posición inicial de cada municipio en cuanto a migración neta; la importancia del empleo agropecuario en cada municipio; la zona geopolítica a la que pertenece cada municipio; además de binarias anuales y binarias por municipios capital de departamento.

Los resultados de las regresiones estimadas se presentan en el Cuadro 10. Para el caso de la tasa de cobertura neta de primaria (CNP) se verifica coeficiente elástico positivo y significativo para las variables que representan la institucionalidad de la descentralización municipal y prefectural, ambas *ex post*. En adición, la elasticidad del impacto del gasto prefectural sobre cobertura es 2,78 veces mayor a la elasticidad del impacto del gasto municipal sobre cobertura. En cambio, ninguna de estas dos variables es significativa en el caso de la tasa de término a octavo de primaria (TT8). El índice o nivel de educación promedio alcanzado por el municipio es más importante para mejorar la TT8[77], al igual que disminuir la tasa de abandono (TAP) y la tasa de reprobación (TRP).

---

76 La variable que mide la descentralización municipal ex post (Desc.M) se define como la razón entre gasto municipal total sobre el gasto del gobierno general. La variable que mide la descentralización prefectural ex post (Desc.D) se define como la razón entre gasto total del gobierno prefectural sobre el gasto del gobierno general.

77 Se obtuvieron las mismas conclusiones (con elasticidades más altas) cuando se estimaron paneles para el periodo más largo de 2001-2008, pero sólo considerando la información de tasa de cobertura neta de primaria y tasa de término a octavo de primaria, publicados por UDAPE y el PNUD en el marco del seguimiento a los ODMs.

Cuadro 10
Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación primaria (2005-2008)

Variables	CNP	(TT8)	TAP	TRP
ln(Desc.M)	1,714***	0,401	–0,121	0,035
	(0,402)	(0,467)	(0,191)	(0,088)
ln(Desc.D)	4,769***	1,929*	–0,694**	–0,411**
	(1,032)	(1,095)	(0,303)	(0,180)
ln(PIBpc D)	–3,337***	–2,530	–0,723	0,037
	(1,222)	(1,907)	(0,486)	(0,366)
isalud2001	-0,610***	0,243**	0,016	-0,003
	(0,164)	(0,105)	(0,024)	(0,016)
iedu2001	0,394***	0,754***	0,006	–0,049***
	(0,148)	(0,105)	(0,022)	(0,017)
NBI2001	0,246***	–0,096	–0,022	–0,031***
	(0,095)	(0,071)	(0,017)	(0,009)
%Indígena 2001	–0,072*	0,046	–0,001	0,015***
	(0,041)	(0,032)	(0,006)	(0,004)
Agropec2001	–0,212**	–0,088	0,038**	0,001
	(0,090)	(0,059)	(0,015)	(0,009)
Migración2001	–0,117**	–0,101	0,024**	0,004
	(0,053)	(0,086)	(0,011)	(0,004)
CNP		0,637***	0,043***	0,034***
		(0,035)	(0,011)	(0,007)
TT8	0,359***		–0,039***	–0,020**
	(0,026)		(0,010)	(0,008)
TAP	0,419***	–0,440***		0,011
	(0,106)	(0,138)		(0,029)
TRP	0,515***	–0,482***	0,017	
	(0,116)	(0,147)	(0,046)	
Constante	69,418***	–34,550***	5,928**	3,250**
	(13,455)	(10,991)	(2,601)	(1,563)
Observaciones	1.233	1.233	1.233	1.233
Grupos	313	313	313	313
R2 intragrupo	0,252	0,160	0,207	0,615
R2 intergrupo	0,642	0,815	0,210	0,495
R2 global	0,613	0,752	0,210	0,574
Theta	0,778	0,593	0,517	0,308

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante el modelo de efectos aleatorios; sin embargo, cuando *tetha* es más cerca de cero se convierte en modelo de efectos fijos. Todas las regresiones incluyeron binarias anuales y binarias para cada municipio capital de departamento, las que no fueron reportadas por restricciones de espacio. Los números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Un aspecto que no puede deducirse de los modelos estimados es cuán eficiente es el uso de los recursos de la descentralización para los resultados educativos que genera. Es decir, si el costo de generar un 1% adicional de cobertura y tasa de término es razonable o si es excesivo. Tampoco se puede decir nada sobre si el costo de la calidad de la educación adquirida por las personas beneficiadas es razonable o no.

Para el caso de la TAP y de la TRP, se verifica un coeficiente negativo y significativo para la variable de gasto fiscal *ex post* del nivel prefectural, que representa la institucionalidad de la descentralización prefectural. Es decir, este gasto efectivamente tiene la capacidad de disminuir estas tasas, con impacto mayor sobre tasa de abandono, que es mayor que sobre la TRP, aunque en ambos casos de forma inelástica. En cambio, la variable de gasto fiscal del nivel municipal, que representa la institucionalidad de la descentralización municipal, no es significativa en ninguno de los dos casos, es decir, no existe evidencia de que contribuye a reducir estas tasas.

Cabe resaltar que estas tasas (TAP y TRP), que no son parte de las ODMs, tienen características que las hacen más demandantes para su reducción, especialmente la TRP que responde a aspectos más cualitativos y de calidad de educación. En efecto, las metas ODM de tasa de cobertura y tasa de término son metas cuantitativas, no cualitativas (calidad). Lo que los modelos sugieren es que se pueden mejorar las metas cuantitativas y cualitativas con creciente gasto del nivel prefectural (pago de sueldos a maestros que de todas maneras se administran y definen desde el nivel nacional). En cambio, con gasto fiscal del nivel municipal, que es fundamentalmente para infraestructura, se puede mejorar la tasa de cobertura pero no la tasa de término y menos las tasas de abandono y reprobación, que requieren de manejo de aspectos más cualitativos. Metas cualitativas de calidad son más difíciles de lograr y normalmente requieren alto grado de participación, involucramiento y apropiación de las metas por parte de los beneficiarios locales, es decir, dominancia del alineamiento hacia lo local, lo cual no se ha observado en la experiencia boliviana de descentralización en general y municipal en particular.

CAPÍTULO IV

Incentivos en la descentralización fiscal del nivel intermedio

Como se mencionó en el capítulo II, en el caso de las prefecturas (actualmente gobernaciones) no se puede abordar el análisis de descentralización fiscal en su verdadera magnitud, ya que a este nivel, más que una descentralización, lo que existía hasta antes del 2006 era una desconcentración. En la Sección III también se mencionó que, a diferencia de los municipios, las prefecturas (ahora gobernaciones) no cuentan con impuestos propios, y sus ingresos propios se limitan a la venta de bienes y servicios, tasas, derechos y patentes, y otros ingresos como multas e intereses. En su conjunto, el total de ingresos propios es un pequeño porcentaje de los ingresos totales, y su importancia fue disminuyendo con el tiempo. Es por esta razón que resulta evidente que el alineamiento de las gobernaciones es hacia los intereses del gobierno nacional.

En este contexto surgen tres aspectos a considerar: i) debido a que los ingresos de las gobernaciones dependen casi de manera completa de las transferencias del gobierno nacional, este sistema de transferencias incentiva el rentismo y no genera cultura de pago de impuestos; ii) al no cubrir los gastos con recaudaciones propias, se pone de manifiesto una administración con rasgos de presupuesto flexible, dando lugar a las complicaciones adicionales que esto implica; iii) dado que las transferencias importantes provienen del excedente generado por la explotación de recursos naturales hidrocarburíferos, estos ingresos absorben la volatilidad de precios de dichos recursos, lo que genera riesgo e incertidumbre sobre los ingresos de las gobernaciones ante la posible disminución de los precios internacionales de estos recursos y del gas natural en particular. En este capítulo se busca verificar la existencia (o inexistencia),

de síntomas de dos de los tres puntos mencionados: desincentivo al pago de impuestos y volatilidad de los ingresos por efecto de la variación de los precios de los hidrocarburos.

Respecto al tercer punto, el periodo estudiado muestra importantes saldos positivos en las cuentas de las prefecturas; posiblemente a causa de una deficiente administración de los ingresos recibidos por las prefecturas por concepto de regalías y otros impuestos sobre los hidrocarburos. En este contexto, resulta difícil aislar posibles síntomas de presupuesto flexible en las prefecturas con los datos disponibles.

1. Datos y variables

A diferencia del estudio sobre municipios, donde el número de éstos es suficientemente grande, en el caso del nivel intermedio el número se reduce a nueve departamentos. Es por ello que se consideró necesario ampliar el número de periodos (años) uniendo diferentes fuentes de datos, cuidando en todo momento que las diferentes fuentes sean coherentes en su nomenclatura y magnitudes. Las dos principales fuentes de datos utilizadas para obtener información sobre los ingresos y gastos de los departamentos fueron: i) la base de datos del ForoDAC para la serie 2000 a 2008; y ii) para la serie 1996-1999 los datos de la publicación "Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización", elaborada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de entonces. Lamentablemente, la desagregación de esta última fuente es mucho menos detallada que la presentada por el ForoDAC, lo que representa una limitante para la construcción de modelos. Otras fuentes de datos consultadas para el presente estudio fueron las de UDAPE, del INE, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y del Servicio de Impuestos Nacionales. La serie final de datos comprende los años comprendidos entre 1996 y 2008 para algunas variables, y entre 2000 y 2008 para otras.

Para las diferentes estimaciones presentadas en este capítulo, se utilizó la siguiente definición de variables contables, expresadas en Bolivianos de 1990:

- Ingreso total, definido como la suma de ingresos propios y no propios.

– Ingresos propios: incluye los ingresos corrientes no tributarios, ingresos por venta de bienes y servicios, intereses y otras rentas a la propiedad e ingresos propios de capital. Nótese que a diferencia del caso de los municipios, las gobernaciones no tienen impuestos propios.

– Ingresos no propios: incluye las regalías, las transferencias corrientes, las transferencias de capital y las donaciones.

– Transferencias corrientes: pueden ser del sector privado, del sector público, del sector externo u otros. Las transferencias del sector público pueden a su vez proceder de los impuestos a los hidrocarburos (IDH, IEHD), de subsidios o subvenciones, del fondo solidario municipal o del fondo de compensación departamental.

– Donaciones: éstas pueden ser corrientes o de capital.

– Gastos: incluye todos los gastos corrientes y de capital.

– PIB del departamento.

– Recaudación de Impuestos de Dominio Nacional por Departamento (RIDNPD); que comprende el Impuesto al Valor Agregado (IVA y Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado-RC-IVA), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto sobre la Utilidad de las Empresas (IUE y Régimen Complementario al Impuesto a las Utilidades de las Empresas-RC-IUE) y el Impuesto al Consumo Específico (ICE).

– Precio internacional del petróleo.

Además de las variables mencionadas arriba, se incluyeron las siguientes variables de control:

– Variable de descentralización municipal y departamental. Son las mismas que aquellas utilizadas en el estudio a nivel de municipios.

– Pobreza: se consideró varios indicadores de pobreza, como el de incidencia de la pobreza, NBI y otros indicadores de la familia Foster, Greer y Thorbecke (FGT).

- Variables geográficas: se hicieron dos principales distinciones: i) por zona geográfica (altiplano, valles, llanos), y ii) si el departamento pertenece o no al eje troncal.
- Variable de tiempo, que es el año, para capturar las tendencias de las diferentes variables explicadas.
- Variable dicotómica de tiempo. Esta variable busca separar el periodo 1996-2005 del periodo 2006-2008 por dos razones: Primero, como se mostrará más adelante, el periodo 2006 al 2008 se caracteriza por un crecimiento marcado en los ingresos, al igual que en el caso de los municipios y donde se lo denomina como el periodo de *boom* o auge. Segundo, como se menciona en el capítulo II, en 2006 se produce un cambio de un régimen E2 a uno E1, al ser las autoridades departamentales elegidas por voto directo de los ciudadanos. En algunos casos esta variable se utiliza para separar el año 2008 del resto, por ser en esta gestión cuando se aplicó una nueva distribución para el IDH.

2. Algunas estadísticas descriptivas

En el capítulo precedente se presentaron algunas estadísticas de los departamentos, tales como la evolución de la descentralización según Martinez-Vazquez y Timofeev (2009), así como la evolución de la estructura de los ingresos. Esta última muestra claramente que las prefecturas son altamente dependientes de los ingresos no propios, sobre todo de las transferencias, y que los ingresos propios son muy bajos.

A continuación se presentan algunos datos adicionales sobre la evolución de los ingresos de las prefecturas. El Cuadro 11 muestra los valores de dichos ingresos por habitante durante la serie extendida (1996-2008), medidos a precios constantes. Estos ingresos se han más que duplicado en el periodo considerado, llegando incluso a más que triplicarse si se considera la media simple entre los departamentos. La media ponderada por la población respectiva de cada departamento pasó de 143,35 a 360,35 y la mediana de 161,79 a 421,13. Como se mencionó anteriormente, el salto más importante se dio entre los años 2005 y 2008.

Cuadro 11
Ingreso por habitante en panel de las prefecturas (Bs. de 1990)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Media simple	183,77	216,89	221,80	233,14	251,26	307,19	254,27
Media ponderada	143,35	159,05	159,47	156,09	169,79	205,19	186,30
Mediana	161,79	182,23	172,85	184,32	204,14	175,66	219,32
Año	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	
Media simple	297,93	379,90	508,06	657,68	792,28	594,86	
Media ponderada	225,66	241,01	295,52	365,04	370,06	360,35	
Mediana	226,45	252,49	322,85	455,32	322,98	421,13	

Fuente: Elaboración propia con datos del ForoDAC y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
Nota: La media simple se refiere al ingreso medio de las gobernaciones sin considerar su población, mientras que la media ponderada utiliza la población de los departamentos como pesos específicos.

El hecho de que la media simple sea sistemáticamente superior a la media ponderada sugiere que las prefecturas de los departamentos pequeños tuvieron ingresos por habitante mayores al de aquellos departamentos grandes. Este es el caso particular de Tarija y Pando. El primero, principal productor de gas, recibe una gran parte de su ingreso de las regalías, y el segundo, un departamento no productor, recibe sus ingresos principalmente provenientes de la distribución de los impuestos a los hidrocarburos. Estos dos casos se los puede apreciar mejor en el Gráfico 10, donde se muestra la evolución del ingreso per cápita por prefectura. Las marcas en forma de triángulos representan a Pando y los cuadrados a Tarija.

Los valores más elevados corresponden a Pando, llegando su ingreso por habitante a casi Bs. 3.500 en 2007, más de 7 veces el ingreso de la mayoría de los demás departamentos, que estaban por debajo de la barra de Bs. 500 por habitante.

El capítulo II explica que la mayor parte del ingreso de los departamentos proviene de transferencias del nivel nacional, y que llegó a sobrepasar 90% de los ingresos totales en los últimos años. Sin embargo, se debe aclarar que una cuenta importante de estos ingresos proviene de las transferencias por subsidios y subvenciones, que son

recursos del TGN destinados a pagar los sueldos de los maestros y médicos (Espada, 2011), y que no son gestionados por los departamentos. El resto de las transferencias provienen casi por completo de los diferentes ingresos de hidrocarburos.

Gráfico 10
Ingreso por habitante de las prefecturas

3.500
3.000
2.500
2.000
1.500
1.000
500
0
1996 1998 2000 2002 2004 2005 2008
Año
Media simple
Media ponderada

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los ingresos propios tienen su origen en la venta de bienes y servicios; en las tasas, derechos y patentes; y en otros ingresos propios como multas, intereses, etc. Estos ingresos propios representan una proporción mínima de los ingresos totales. En este sentido, la principal diferencia entre los departamentos y los municipios es que los primeros no cuentan con impuestos propios. Sin embargo, es al interior de los departamentos que se recaudan los impuestos de dominio nacional. A continuación se presentan algunos datos sobre dichas recaudaciones. Se considera importante hacer un análisis sobre las RIDNPD[78], porque al ser los impuestos pagados por

78 Un análisis de este tipo fue efectuado anteriormente en Villarroel-Böhrt (2005), donde se evalúan las limitantes (por ejemplo, la discrepancia entre domicilio legal del contribuyente y lugar donde se efectúa la actividad económica) de llevar adelante un procesamiento de estas características. Un enfoque similar es empleado también en Jin *et al.* (2005) para analizar el caso de China.

los contribuyentes en cada departamento, y al ser éstos utilizados principalmente para financiar los gastos del nivel nacional, se puede generar un desincentivo a pagarlos, pues el contribuyente no percibe directamente los frutos de su esfuerzo.

El estudio se limitará a cuatro principales impuestos recaudados en los departamentos: el impuesto al valor agregado (IVA mercado interno y RC-IVA), el impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE e IUE-RE), el IT y el ICE. Dado que los diferentes impuestos sobre los hidrocarburos sí regresan a los departamentos a través de las transferencias, y que no representa un esfuerzo propiamente dicho de los contribuyentes, no se los considera en este capítulo. Tampoco se consideran los tributos aduaneros, por la falta de relación entre el lugar donde se lo recauda (en general, puntos fronterizos), y el departamento de destino.

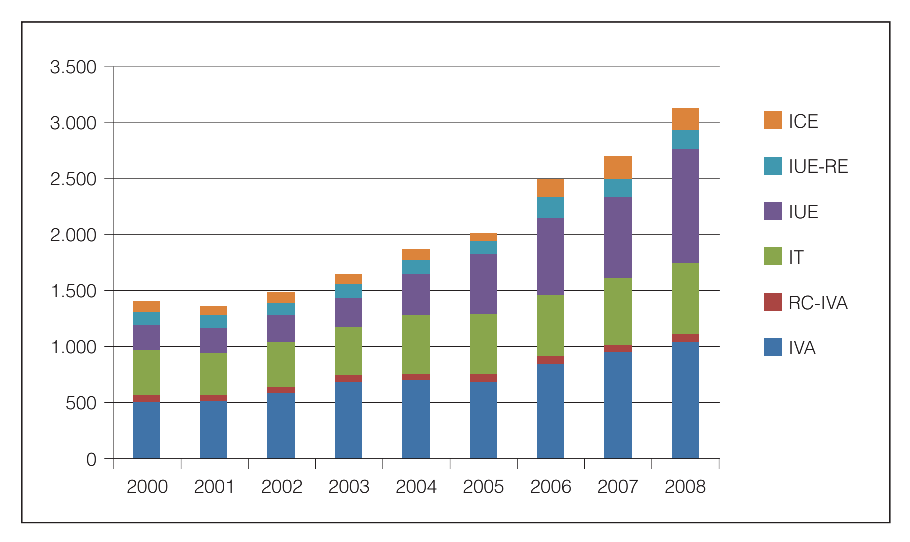
El Gráfico 11 muestra la evolución y la composición de las recaudaciones de impuestos durante el periodo 2000-2008, en millones de Bolivianos de 1990. Éste muestra un incremento en las recaudaciones totales durante el periodo de estudio, y también muestra que las dos mayores recaudaciones provienen del IVA y del IUE, habiendo este último experimentado el mayor crecimiento entre 2000 y 2008. El Gráfico 12 compara las recaudaciones de impuestos de dominio nacional (RIDN) con las transferencias corrientes recibidas por las prefecturas[79] desde el nivel nacional, incluidas las regalías, y las transferencias por subsidios y subvenciones[80] en millones de Bolivianos de 1990. Éste muestra que las recaudaciones de impuestos de dominio nacional y las transferencias recibidas por los departamentos han evolucionado de manera similar durante la serie considerada. También se puede constatar una marcada disminución en las transferencias el año 2008, que se debe a la nueva distribución de los recursos del IDH[81].

79 Se utilizará sobre todo el término prefecturas y no gobernaciones dado que el periodo de estudio se limita a aquel que precede al cambio de denominación.

80 Ya se mencionó que las transferencias por subsidios o subvenciones están formadas principalmente por los pagos de sueldos y salarios a profesores y médicos. Aunque éstos son financiados por el TGN, se los carga a través de una cuenta de los departamentos.

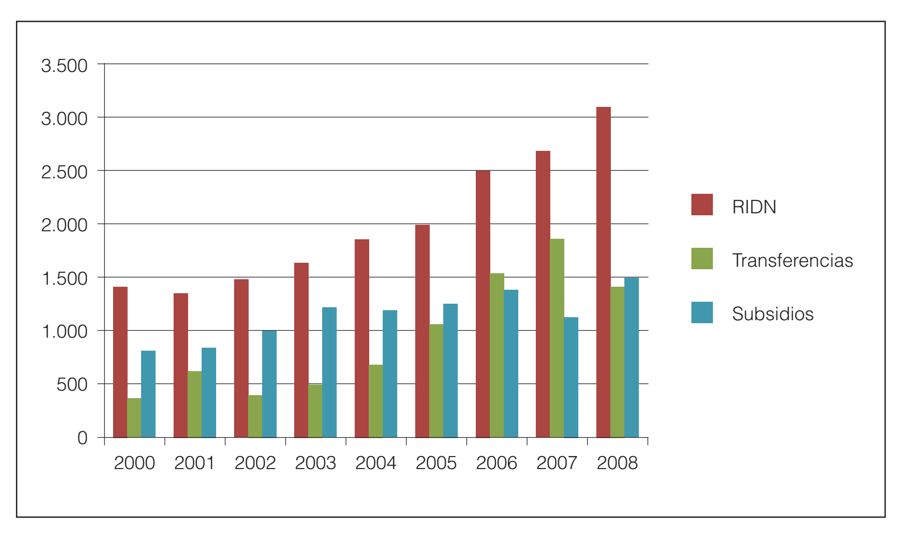
81 Por Decreto Supremo No. 29322.

Gráfico 11
Recaudación de impuestos. En millones de Bs. de 1990



Fuente: Elaboración propia.

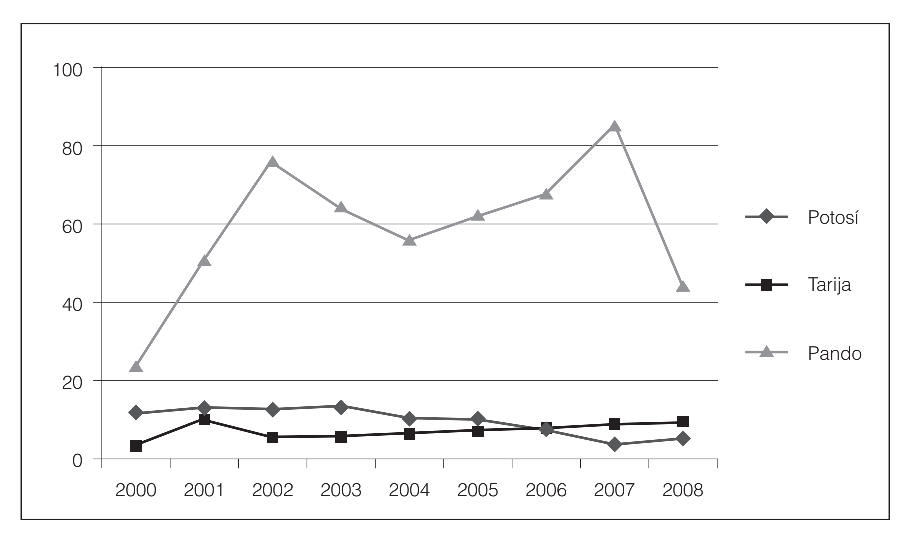
Gráfico 12
RIDN y transferencias corrientes a las prefecturas (millones de Bs. de 1990)



Fuente: Elaboración propia.

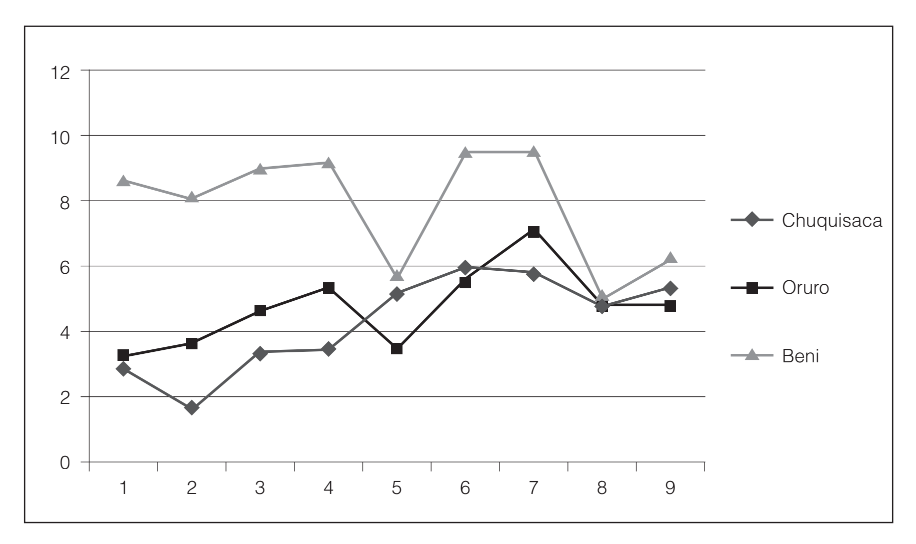
Para realizar un análisis a nivel de departamentos, se considera la relación de los ingresos recibidos a través de transferencias del nivel nacional (incluidos los subsidios y subvenciones) y la RIDNPD. Los Gráficos 13, 14 y 15 muestran estas relaciones para todos los departamentos, divididos en tres grupos: Grupo 1, formado por los departamentos en los que esta relación fue superior a 10 en alguna gestión; Grupo 2, formado por los departamentos en los que esta relación fue menor a 10, pero superior a 2; y Grupo 3, formado por los departamentos en los que esta relación fue menor a 2.

Gráfico 13
Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD (Grupo 1)



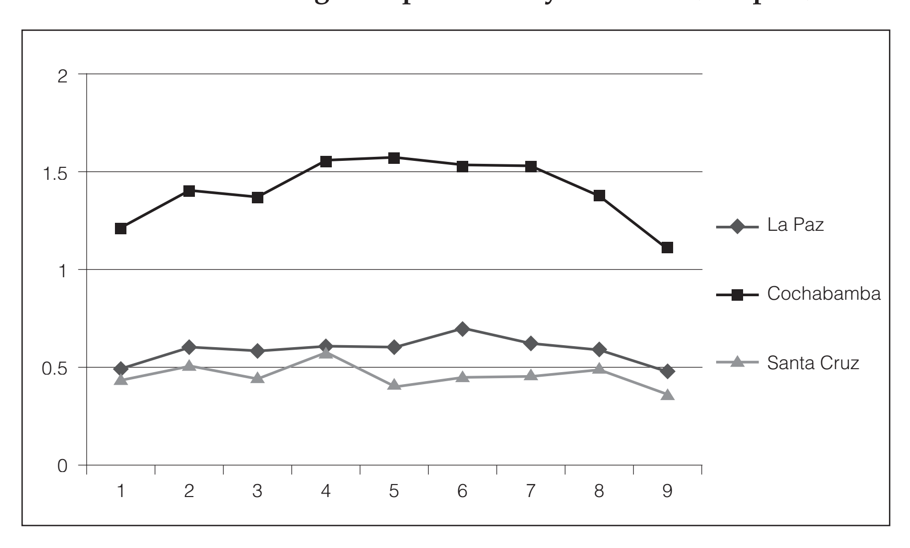
Fuente: Elaboración propia.
RIDNPD = Recaudación de impuestos de dominio nacional por departamento.

Gráfico 14
Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD (Grupo 2)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 15
Relación entre ingresos percibidos y RIDNPD (Grupo 3)



Fuente: Elaboración propia.

Los anteriores gráficos muestran que la mayor parte de los departamentos reciben como transferencias mucho más de lo que se generó en impuestos nacionales en su territorio; las excepciones son La Paz y Santa Cruz, donde las transferencias recibidas son aproximadamente la mitad de lo que el gobierno nacional percibió en impuestos en estos territorios. En el caso de Cochabamba, esta relación osciló entre un 1 y 1,6 en el periodo estudiado.

Si bien las recaudaciones son de dominio nacional, y no son distribuidas directamente a las prefecturas, las grandes diferencias que muestran los gráficos anteriores pueden generar una señalización a los departamentos que más aportan, quienes pueden deducir que en sus territorios se genera mucho más de lo que se percibe, lo que provoca un desincentivo al esfuerzo por la generación de contribuciones tributarias. Por otro lado, los departamentos que más ingreso perciben en relación a lo que se genera en su territorio tampoco están motivados a recaudar impuestos, pues saben que sus ingresos provienen de todos modos de los impuestos que se generan en otros territorios. Estos supuestos merecen un análisis más profundo y cuantitativo. En el siguiente capítulo se estudian las correlaciones existentes entre las recaudaciones de los diferentes impuestos y las distintas transferencias recibidas por las prefecturas desde el nivel nacional.

Otro tema que se desea introducir en este capítulo es el de la volatilidad de los ingresos de las prefecturas. Ya se ha mencionado que la mayoría de los ingresos de este nivel provienen del excedente generado por la explotación de recursos naturales hidrocarburíferos. Esta situación genera, sin duda, riesgo por la volatilidad de los precios de estos recursos[82]. Si bien en los últimos años los ingresos han aumentado significativamente, estos años han sido también caracterizados por un elevado precio de los recursos naturales y del gas en particular, así como por un aumento en las cantidades exportadas. El Gráfico 16 muestra la evolución de los precios del petróleo y de los volúmenes exportados de gas natural.

82 Los precios del gas para exportar a Argentina y a Brasil son determinados trimestralmente utilizando una fórmula que incluye los precios internacionales del fuel oil, que están estrechamente ligados a los precios internacionales del petróleo.

Gráfico 16
Volúmenes exportados de gas natural y precio internacional del petróleo

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra que tanto los volúmenes de gas natural exportados (escala de la izquierda, en miles de millones de pies cúbicos), como el precio internacional del petróleo (escala de la derecha, en dólares por barril), aumentaron de manera sostenida durante el periodo estudiado. Esta situación explica el aumento en los ingresos de las prefecturas; pero también pone en evidencia la dependencia de estos ingresos respecto a las cantidades exportadas y al precio del gas natural. Más adelante se estudiará mejor esta dependencia, al determinar la correlación que existe entre los ingresos de las prefecturas y los precios del petróleo.

3. Modelo de esfuerzo de contribución de impuestos

El modelo de esfuerzo de recaudación de impuestos consiste en encontrar las correlaciones entre la recaudación de impuestos per cápita y las diferentes fuentes de ingresos no propios de las prefecturas, controlando por las demás variables departamentales.

Para cada departamento *i* y cada gestión *t* se tiene:

$$\text{Recaudación_pc}_{it} = \alpha\, \chi_{it} + \mathbf{Z}_{it}\beta + u_{it}$$

Donde χ_{it} es un ingreso no propio, α el parámetro a estimar; Z_{it} es el vector de variables de control, β el vector de sus respectivos coeficientes y u_{it} son las perturbaciones.

Para el presente modelo, el panel es de tamaño N=9 y T=9 (9 individuos y 9 periodos). En la literatura de datos de panel, se considera un panel como "corto" cuando se tiene relativamente varios individuos y pocos periodos, y se considera un panel como "largo" cuando el número de periodos es superior al número de individuos. Si se considera el primer caso, un método de estimación adecuado sería la estimación con datos de panel con efectos aleatorios y errores estándar corregidos por *cluster*, como en el caso de los municipios. En el segundo caso, sería pertinente introducir un proceso autoregresivo (AR) en los errores. Dado que los datos tienen tantos individuos como periodos, se estimará las correlaciones con ambos métodos, abreviados con las letras CEC para el método con corrección de errores por *cluster*, y AR1 para el método con introducción de un proceso AR1 en los errores[83]. El Cuadro 12 muestra los coeficientes de los parámetros α estimados para el modelo de recaudación del IVA, que comprende el IVA interno y el RC-IVA. Los impuestos recaudados así como las variables de ingreso son por habitante y en valores constantes.

83 En paneles largos, el énfasis es explotar la riqueza tanto de la variabilidad en el tiempo como entre individuos. Al utilizar variables en niveles (probablemente no estacionarias) y no en diferencias (estacionarias) se ha prestado más atención a los efectos de largo plazo o estructurales antes que a los de corto plazo. Se introduce la variable tiempo (año) para capturar el efecto del paso del tiempo y de esta manera disminuir potenciales relaciones espurias. La ecuación estimada supone una relación de equilibrio de largo plazo, supuesto cuya robustez habría que verificar con series de tiempo más largas.

Cuadro 12
Coeficientes de correlación impuestos-ingresos per cápita departamentales

CEC	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3	Regresión 4	Regresión 5	Regresión 6
Regalías pc	–0,091**					
IDH pc		–0,014**				
IEHD pc			–0,04**			
Fondo de Comp. pc				1,778		
Otras transf. pc					0,003	
Donaciones pc						0,221
AR1						
Regalías pc	–0,091***					
IDH pc		–0,008				
IEHD pc			–0,009			
Fondo de Comp. pc				1,354**		
Otras transf. Pc					0,007	
Donaciones pc						0,167

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo I para mayores detalles de las estimaciones.
*** Significativo al 1%, ** significativo al 5%.

Cabe mencionar que en el caso CEC, se tuvo que limitar el número de controles para que el número de coeficientes estimados no sobrepase el número de *clusters*, lo que puede generar problemas en el cálculo de algunas estadísticas. Si bien algunos coeficientes cambian en valor y en grado de significancia de un modelo a otro, queda clara la consistencia de la correlación negativa entre las recaudaciones del IVA y las regalías, independientemente del método de estimación y del cambio en las variables de control utilizadas. El coeficiente estimado en ambos indicaría que por cada Boliviano adicional entregado a la prefectura por concepto de regalías, se recauda 9,1 centavos menos en impuesto IVA.

Con respecto a la correlación entre este impuesto y las transferencias del IDH o del IEHD, el primer método de estimación muestra resultados negativos y significativos. Introduciendo un proceso AR1, los coeficientes siguen siendo negativos, pero ya no significativos (P-valor igual a 0,117 para el IDH).

Se hizo el mismo estudio de correlaciones para el IUE, el ICE y el IT. En todos los casos no se encontró correlaciones significativas con ninguno de los métodos. Las estimaciones se las presenta en los Anexos M, N y O.

El hecho de encontrar resultados más significativos en el caso del IVA que en el caso de los otros impuestos, puede deberse a las características de este impuesto que lo hacen más fácil de evadir, lo que sería consistente con lo estipulado anteriormente, que las transferencias no generan cultura de pago de impuestos.

4. Modelo de correlación entre los ingresos de los departamentos y el precio del gas

En el capítulo II (así como al inicio del presente capítulo), se mencionó que al depender los ingresos de los excedentes por las exportaciones de recursos naturales hidrocarburíferos, se introduce también un riesgo por la volatilidad del precio del gas. Dado que los precios del gas responden a variaciones del precio internacional del petróleo, resulta pertinente estudiar en qué magnitud una variación del precio de dicho hidrocarburo puede afectar los ingresos de los departamentos. Para ello, a continuación se buscará encontrar las correlaciones entre las diferentes fuentes de ingreso de dichos departamentos y los precios internacionales del petróleo (en dólares por barril) (Cuadro 13).

Cuadro 13
Coeficientes de correlación entre ingresos y precios internacionales del petróleo

	1 Ing. total (miles de Bs.)	2 Ing. total pc (en Bs.)	3 Regalías (miles de Bs.)	4 Regalías pc (en Bs.)	5 Ing. hidroc. (miles de Bs.)	6 Ing. hidroc. pc (en Bs.)
Precio internacional del petróleo	2.271,2***	7,118***	838,9***	2,108**	1.451,2***	6,071**

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo P para mayores detalles de las estimaciones.
*** Significativo al 1%, ** significativo al 5% y * significativo al 10%.

Los resultados del Cuadro 13 muestran una fuerte correlación entre los diferentes ingresos y el precio internacional del petróleo. Un incremento de 1 dólar en el precio internacional del petróleo por barril, está relacionado con un incremento de más de dos millones de Bolivianos en el ingreso total de las prefecturas (columna 1). Si se considera el ingreso total per cápita (columna 2), la variación sobre este indicador es de 7 Bolivianos. Las columnas 3 y 4 muestran las correlaciones entre el precio del petróleo y regalías per cápita respectivamente. Las columnas 5 y 6 muestran las correlaciones entre el precio del petróleo y los ingresos provenientes del IDH e IEHD juntos, en valor total y en valor per cápita respectivamente.

El constante incremento en los precios del petróleo tuvo un efecto positivo sobre los ingresos de las prefecturas. Además, los volúmenes de gas natural exportados en la última década estuvieron en constante ascenso, lo que aumentó aún más los ingresos provenientes de este sector. Sin embargo, este doble beneficio vivido en la última década (incremento de los volúmenes exportados e incremento de los precios) introduce también un doble riesgo sobre los ingresos de los departamentos. Por una parte, los volúmenes exportados no pueden aumentar de manera indefinida en el tiempo, ya que el gas natural es un bien no renovable y existe una cantidad limitada de reservas. Además, los volúmenes exportados están condicionados a las necesidades de los compradores. Por otra parte, el precio al que se vende el gas natural está estrechamente relacionado con el precio internacional del petróleo, lo que introduce otro factor de riesgo al ser este precio bastante volátil.

Conclusiones y propuestas de política pública

Conclusiones

El marco conceptual presentado en el capítulo I sobre DFSG permitió identificar dos ámbitos de aplicación para el estudio de la descentralización boliviana: (1) el entendimiento de la institucionalidad de la descentralización como un problema de elección entre un conjunto de opciones de política, donde cualquier combinación de opciones da lugar al surgimiento de una realidad particular; y (2) la existencia de criterios de evaluación de desempeño comunes a toda realidad, basados en la identificación de incentivos implícitos en la institucionalidad y los resultados o comportamientos a los que dan lugar. El capítulo II presenta la aplicación del marco conceptual al caso boliviano, lo que permitió identificar las opciones de política que determinaron las características estructurales del diseño de la institucionalidad de la descentralización boliviana. En cambio, los capítulos III y IV presentan la aplicación de los criterios de evaluación a la institucionalidad de la descentralización identificada.

El diseño de la institucionalidad de la descentralización boliviana (dentro del abanico de posibilidades), comparado con la institucionalidad de referencia (eficiente o pro mercado), permite obtener las siguientes conclusiones.

Hasta mediados de los años 2000 predominó una visión en la que el sector privado debía liderar el desarrollo económico productivo y el sector público debía limitarse a la regulación económica y corrección de fallas de mercado, en particular de la provisión de bienes y servicios públicos. Las políticas públicas relacionadas con la

regulación de la actividad económica productiva fueron de manera predominante determinadas desde el gobierno central para todos los niveles subnacionales. La preocupación del gobierno central con relación al accionar de los niveles subnacionales estuvo más bien dominada por políticas sociales. Esto se profundizó en los años 2000 al enfocarse el gasto e inversión pública prioritariamente hacia la reducción de la pobreza y posteriormente (hasta el presente) al logro de los ODMs. El desarrollo de la actividad productiva subnacional fue más bien dejada a la iniciativa privada bajo una política implícita de mercado común y libre movilidad de productos y factores hacia su uso territorial más eficiente, lo que a su vez favoreció la concentración económica en el eje central. Esta política ya surgió desde la década de los 60.

Esta visión de desarrollo tuvo su contraparte de financiamiento. En el ámbito municipal se empezó en los años 90 con un equilibrio en el que predominaron las transferencias sobre los ingresos propios, paulatinamente las transferencias se fueron ampliando y en la época del auge o *boom* éstas experimentaron un crecimiento adicional sustancial. En el ámbito departamental, las transferencias se establecieron desde un principio como la única fuente de ingresos, éstas también fueron creciendo en el tiempo, especialmente durante el *boom*. Sin embargo, no debe perderse de vista que el gobierno nacional recaudaba en los departamentos (geográficamente hablando) todos los impuestos que eran de dominio de dicho nivel nacional, para luego redistribuirlos de acuerdo a fórmulas precisas, asociadas a los objetivos de política pública.

Al quedar establecida la visión y su financiamiento, la gestión pública fue dividida entre un rol recaudatorio a cargo del nivel nacional y otro rol, más en la línea de gasto, concedido a los gobiernos subnacionales (aunque no debe perderse de vista que gran parte de dicho gasto se encuentra predefinido por el nivel nacional debido a la condicionalidad temática de las transferencias o, en el caso extremo, a la administración contable de competencias que parecen haber sido formalmente asignadas a los niveles subnacionales, pero que en los hechos siguen siendo controladas por el nivel nacional, como es el caso del pago de ítems en salud y educación); ambos requieren una demandante tarea de cooperación y coordinación

intergubernamental. En cuanto a la elección de autoridades o liderazgo político, en el ámbito municipal los alcaldes eran elegidos por voto directo y en el ámbito prefectural designados por el gobierno central. Posteriormente, desde mediados de los 2000, los prefectos también pasaron a ser elegidos por voto directo. Dado el ambiente e importancia del juego político, en ambos casos predominaban los intereses políticos antes que la benevolencia de los líderes locales.

Lo anterior se resumió en el Cuadro 2 del presente libro, lo que permite visualizar la institucionalidad de la descentralización boliviana en su conjunto como un caso mixto (P1, R2, F2, E1, I1) y de manera predominante pro mercado en la práctica (ya que es justo asignar un peso relativo mayor al criterio P1 que está directamente relacionado a este tema), a pesar de la importante presencia gubernamental con centralización de las políticas públicas sobre regulación económica, políticas sociales y políticas de financiamiento de la descentralización en su conjunto. La debilidad de este modelo, comparado con el de pro mercado puro (eficiente), es que los gobiernos subnacionales básicamente se financian vía transferencias, lo que promueve dependencia e incentivo a gastar más de lo que ingresa (a pesar de la reducida ejecución en algunos casos), junto a presupuestos flexibles y desalineamiento con los intereses estrictamente locales. La fortaleza del modelo es que el liderazgo local debe promover la expansión de la frontera Estado-mercado a nivel nacional al ámbito local, dejando al sector privado libre de desarrollarse a sí mismo en un ambiente de competencia interjurisdiccional entre firmas, con libre movilidad de factores y fortaleciendo las tendencias territoriales concentradoras (en vez de ir contra ellas).

Respecto al papel de la correlación de fuerzas políticas, sin duda éstas determinaron que se impusiera la descentralización de arriba hacia abajo en el caso municipal y se postergue la atención a la demanda por descentralización de abajo hacia arriba en el caso departamental. Esto a su vez determinó una descentralización municipal, con acompañamiento prefectural, completamente alineada hacia el gobierno central en cuanto a los objetivos y mecanismos de transferencias ecualizadoras. La posterior conexión de la descentralización municipal en los años 2000, primero con la estrategia de reducción de pobreza (EBRP) y luego con los ODMs hasta el

presente, probablemente ayudó a consolidar una política de Estado con objetivos más claros, unidos a recursos humanos y financieros de la cooperación internacional para su seguimiento detallado (independiente del gobierno de turno), pero también ayudó a consolidar una mayor profundización del desalineamiento con los intereses estrictamente locales.

Aquí cabe preguntar qué son exactamente los "intereses estrictamente locales". Sin duda se trata de un colorido mosaico de intereses que varían según la geografía, cultura, grado de desarrollo local y otros y que de manera predominante tienen que ver con objetivos económicos antes que con objetivos puramente sociales. En este caso, probablemente es el elevado grado de heterogeneidad socioeconómica el que determina la ambigüedad de objetivos y esfuerzos, pero también la futilidad de objetivos y esfuerzos homogeneizadores. Desde este punto de vista, no es creíble el enfoque de primera generación de políticas ecualizadoras con gobernantes benevolentes que resolvieron el problema de información sobre las demandas locales. Sin embargo, sí es creíble que el costo de la recaudación de los ingresos tributarios (para su posterior distribución) es menor a través del gobierno central que mediante los gobiernos municipales. Ésta es la contradicción fundamental de la descentralización.

Por otra parte el gobierno central mantuvo una política de libre flujo de bienes, servicios, personas y empresas entre las jurisdicciones locales. Ésta es la medida más pro mercado que ha prevalecido en el tiempo y que ha incentivado la migración y una mayor concentración de actividad económica en el eje central. Mientras por un lado se promocionaba y ejecutaba una política de igualdad de oportunidades en educación y salud al nivel municipal, en lo económico se promovía y ejecutaba una política de libre movilidad de factores y fortalecimiento de los tres grandes centros de actividad económica (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) mejor conectados a la globalización.

Queda la pregunta de si las recientes reformas constitucionales establecieron una nueva combinación de opciones de política tal que permita corregir los problemas identificados y, por tanto, mejorar las posibilidades del logro de los nuevos objetivos (sociales y económicos), dado el desarrollo económico alcanzado y la nueva correlación

de fuerzas políticas. Se encontró que la nueva combinación de opciones de política (P2, R2, F2, E1, I1) básicamente cambia la visión desde un desarrollo con sesgo pro mercado hacia uno con sesgo pro Estado, más aún si se tiene en cuenta que el Artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (el cual abre la posibilidad de suspensión temporal de autoridades electas mediante acusación formal y no necesariamente mediante sentencia) pone en cuestionamiento la validez del criterio E1. Sin embargo, debido a que no se cambia la política más pro mercado de todas, la de la libre movilidad de factores privados hacia su uso más eficiente territorialmente, es que en los hechos ésta limita la aplicabilidad de la nueva visión de desarrollo hacia su espacio más nacional antes que subnacional.

Respecto a la evaluación del desempeño de la institucionalidad de la descentralización desde el punto de vista de sus incentivos implícitos y los comportamientos a los que dieron lugar, las principales conclusiones obtenidas fueron las siguientes (basadas en aplicaciones de modelos econométricos de panel).

Para los municipios y para todo el periodo analizado (2000-2008), la correlación gasto con ingreso propio es positiva y menor a la correlación gasto con ingreso no propio. Bajo el enfoque de segunda generación, el resultado implica dominancia del alineamiento del gobierno subnacional hacia la fuente de los ingresos no propios. En este caso los gobiernos municipales se encuentran alineados a los intereses y políticas provenientes del gobierno central antes que hacia los intereses estrictamente locales, de hecho postergándolos. Si bien en el periodo 2000-2005 ya existía mayor alineamiento de los gastos con los ingresos no propios antes que con los propios, la diferencia no era excesiva. En cambio, en el periodo 2006-2008 esta situación cambia al surgir dominancia del alineamiento del gasto hacia fuentes de ingresos no propios, especialmente por efecto del IDH. Por otra parte, bajo el enfoque de primera generación, el resultado no es otra cosa que el efecto de papel engomado o *flypaper*. Éste es un tema viejo dentro de la literatura de primera generación que hace referencia a una regularidad observada de que los gobiernos subnacionales tienden a gastar los ingresos no propios resultantes de esfuerzo ajeno (transferencias) mucho más rápidamente que los ingresos resultantes del esfuerzo local propio. Este comportamiento

resulta de los efectos distorsionantes de la creciente dominancia de las transferencias fiscales en los ingresos municipales. Ambos enfoques sugieren que se incentivaron conductas tergiversadoras que a su vez desincentivaron la generación de ingresos propios y más bien profundizaron la dependencia y el desalineamiento.

Como resultados complementarios, se verificó también que existen variables del contexto municipal que tienen correlaciones positivas o negativas con respecto al gasto municipal per cápita. Se encontró que las variables de necesidades básicas insatisfechas de vivienda y servicios (representando demanda de bienes públicos y privados por el hogar) y migración neta (generando municipios receptores netos (+) o expulsores netos de población (-)), tienen correlación positiva con el gasto municipal (promueven gasto municipal). En cambio, las variables de proporción de población viviendo debajo la línea de pobreza (representando la pobreza monetaria), proporción de población indígena (representando la cultura local), proporción de empleo dedicado a la actividad agropecuaria (representando la principal actividad económica) y el coeficiente de descentralización compuesto del nivel prefectural (representando la institucionalidad de la descentralización prefectural), tienen correlación negativa con el gasto municipal (desincentivan o dificultan el gasto municipal).

Para los municipios y para todo el periodo analizado (2000-2008), la correlación del saldo fiscal con los ingresos propios es positiva y mayor a la correlación del gasto fiscal con los ingresos no propios en un contexto de dominancia de superávit fiscal. Bajo el enfoque de primera generación, esto último refleja un desequilibrio ineficiente entre ingresos y gastos, independientemente de si son propios o no propios, debido a que los municipios tienen ingresos excesivos y baja capacidad de gasto o ejecución (los ingresos excesivos se dieron principalmente en el periodo de auge). Bajo el enfoque de segunda generación, los ingresos propios contribuyen mucho más a saldo que los no propios, también más en el periodo de auge que en el de preauge, lo que refleja el problema de presupuesto flexible o *soft budget*, pero en un contexto de superávit, que no deja de llamar la atención. Es decir, el problema de la restricción presupuestaria flexible, que es un tema central bajo el enfoque de segunda

generación, no fue un problema en el caso boliviano debido a la creciente acumulación de superávit fiscal (no fue "vinculante"); sin embargo, está ahí como semilla de incentivo al déficit para entrar en operación en el futuro, en particular en un momento de recesión económica importante.

De la misma manera, para los municipios en el periodo analizado (2000-2008), se verificó una relación negativa entre ingresos propios y no propios, es decir, un desincentivo a la generación de ingresos propios a medida que aumentaron las transferencias (desincentivo a la cultura de pago de impuestos locales). El desincentivo no fue tan importante durante el periodo pre *boom* como durante el periodo de auge o *boom*. Esto resultó por diseño de la institucionalidad. La principal fuente de financiamiento de los municipios fueron las transferencias, lo que generó dependencia, desincentivó al esfuerzo propio y distorsiones locales. En un principio dominaban las transferencias por coparticipación y alivio de deuda, pero luego dominó la transferencia por IDH, la que a su vez es dependiente de los precios internacionales del petróleo. Nuevamente, debido a que en promedio la mayoría de los municipios cuenta con persistentes superávits, es que no existió necesidad de mayores ingresos, por lo que no se extrañó la disminución de los ingresos propios. Sin embargo, cuando los superávits desaparezcan en un periodo de recesión económica importante, revertir el comportamiento de baja recaudación impositiva será muy difícil.

Complementariamente, se verificó que existen variables del contexto municipal que tienen correlaciones positivas o negativas con respecto a la generación de ingresos propios per cápita. Se encontró que la variable de gasto en servicios personales (representando las capacidades internas de un municipio) tiene correlación positiva con la generación de ingresos propios. En cambio, las variables de necesidades básicas insatisfechas de vivienda y servicios (representando la demanda de bienes públicos y privados de los hogares) y la proporción de empleo dedicado a la actividad agropecuaria (representando la principal actividad económica del municipio) tienen correlación negativa con la generación de ingresos propios municipales (en otras palabras, establecen un ambiente desfavorable para la generación de ingresos propios municipales).

Este conjunto de conclusiones demuestra que la institucionalidad de la descentralización municipal ha contenido incentivos implícitos que han generado comportamientos distorsionantes, tanto del gobierno local como de su población, lo que desemboca en importante ineficiencia interna e ineficiencia dinámica (porque empeoró en el tiempo). En cuanto a eficiencia en asignación (impacto), el objetivo de la descentralización municipal, acompañada por la descentralización prefectural fue el de contribuir a la disminución de la pobreza. La descentralización municipal se la hace en forma directa mediante la mejora de la infraestructura local y a través de ésta contribuye en forma indirecta a la mejora de los indicadores sociales. La descentralización prefectural se hace en forma directa a través de la mejora de los indicadores sociales de educación y salud. La evaluación del impacto del gasto municipal y prefectural realizada (dada la institucionalidad de la descentralización) sobre variables que tienen efectos sociales y productivos como educación (tasa de cobertura, tasa de término, tasa de abandono y tasa de reprobación) revelaron un impacto positivo y altamente significativo y elástico para el caso de la tasa de cobertura neta de primaria. Adicionalmente, el gasto prefectural tuvo impacto (con signo correcto) sobre la tasa de término a octavo de primaria, tasa de abandono de primaria y tasa de reprobación de primaria. El gasto municipal no presentó impacto directo sobre estas últimas variables pero sí indirecto a través de su impacto sobre la tasa de cobertura. Sin embargo, se hace notar que estos resultados no dicen nada sobre si el costo unitario por unidad de objetivo logrado es razonable o no. Asimismo, mientras las tasas de cobertura y de término son parte de las ODMs, las tasas de abandono y reprobación no lo son, siendo esta última más demandante en términos cualitativos de calidad de educación. En esta dirección, los modelos estimados sugieren que se pueden mejorar las metas cuantitativas y cualitativas con creciente gasto del nivel prefectural (pago de sueldos a maestros que de todas maneras se administran y definen desde el nivel nacional). En cambio, el gasto fiscal del nivel municipal (que es fundamentalmente para infraestructura), sólo habría contribuido a mejorar de manera directa la tasa de cobertura pero no la tasa de término y menos las tasas de abandono y reprobación. Cumplimiento de metas locales sobre estas variables requieren de un alto grado de involucramiento y apropiación por parte de los beneficiarios locales, es decir, dominancia del alineamiento hacia lo local, lo cual no se ha

observado en la experiencia boliviana de descentralización en general y de descentralización municipal en particular.

En el caso de prefecturas (actualmente gobernaciones) y para todo el periodo analizado (1996-2008), sus ingresos provienen de diferentes tipos de transferencias, ya que no tuvieron acceso a impuestos propios. Por esta razón, predominó el alineamiento de su gasto hacia el gobierno central y, por consiguiente, el desalineamiento hacia los intereses estrictamente locales. Siendo las transferencias casi el 100% de los ingresos prefecturales (no como resultado del esfuerzo propio de este nivel), se esperaría una tendencia al sobregasto, al déficit y, por tanto, hacia el problema de presupuesto flexible (*soft budget problem*). Este tema no se verifica en el presente estudio debido a que las prefecturas mostraron más bien tendencia al superávit, debido a los ingresos excesivos resultantes del incremento continuo y automático de algunas transferencias, especialmente aquellas provenientes del sector de hidrocarburos.

Dadas las características de la institucionalidad de la descentralización fiscal del nivel prefectural, que recibe transferencias de impuestos y regalías recaudadas a nivel nacional, se quiso verificar si dichas transferencias generaron incentivos implícitos positivos o negativos hacia el pago de impuestos de dominio del nivel nacional. De hecho, la hipótesis fue que las transferencias no incentivan una cultura de pago de impuestos (independientemente del nivel que tenga el dominio sobre los mismos), tanto en aquellos departamentos que generan más impuestos nacionales que las transferencias que reciben, como en aquellos que reciben más transferencias que los impuestos nacionales que generan. Específicamente, se buscó por correlaciones (en modelos de panel largos) entre los diferentes tipos de transferencias recibidas (regalías, IDH, IEHD, fondo de compensación y otras transferencias y donaciones) y los diferentes tipos de impuestos nacionales recaudados en cada departamento (IVA, IUE, ICE e IT). Para la combinación IVA-regalías, se encuentra una correlación negativa significativa, lo que sugiere efectivamente que las regalías desincentivan el pago de este tipo de impuesto. En las demás combinaciones no se encontró correlación estadísticamente significativa, ni positiva ni negativa, resaltando independencia estadística entre ambos tipos de variables.

También se verificó que el incremento en los precios internacionales del petróleo tuvo un efecto estadístico positivo y significativo sobre los ingresos de las prefecturas (siete Bolivianos de ingreso per cápita en promedio por cada dólar de incremento en el precio internacional del petróleo). Esto implica que los ingresos prefecturales pueden no sólo disminuir una vez que bajen los precios internacionales del petróleo, sino también fluctuar al ritmo de la volatilidad de dicho precio. También se debe resaltar que el incremento de ingresos del sector de hidrocarburos durante el periodo estudiado no se debió solamente al incremento en los precios de éstos, sino también al constante incremento en el volumen producido y exportado. Estos volúmenes no pueden aumentar de manera indefinida en el tiempo, ya que existen limitaciones de oferta y demanda.

Se considera que los temas analizados en el ámbito de la institucionalidad de la descentralización municipal y prefectural son efectivamente obstáculos institucionales de peso que afectan el desarrollo económico boliviano. Si éstos se mantuvieran sin ninguna modificación en el tiempo, la consecuencia sería cada vez mayor desincentivo a la generación de ingresos propios y mayor dependencia hacia las transferencias desde el gobierno central, lo que genera como resultado mayor desincentivo hacia la cultura de pago de impuestos y mayor incentivo hacia la cultura del rentismo. La mayor dependencia de los niveles subnacionales, por transferencias provenientes desde el gobierno central, también pone en riesgo al propio gobierno central, el cual con frecuencia se encontraría en misiones de salvataje (*bail out*) especialmente de aquellos gobiernos subnacionales muy grandes como para dejarlos caer en quiebra (*soft budget problem*). Se observa también que los gobiernos subnacionales podrían caer en problemas de liquidez y/o de solvencia por problemas de gestión interna o en otros casos por problemas fuera de su control, como son los impactos externos desfavorables (en particular volatilidad y caída del precio internacional del petróleo). Pero probablemente la peor de las consecuencias de no hacer nada sería el creciente desalineamiento de los gobiernos subnacionales con sus propios intereses locales. Esto último porque son dichos intereses locales los que incentivan la participación decidida de los ciudadanos de la jurisdicción para encontrar soluciones a los problemas locales e implementarlos a través de sus gobiernos en coordinación con los otros niveles. Es la

participación local la que permite construir una institucionalidad de la descentralización de abajo hacia arriba y no al revés.

Propuestas de política pública

Conceptualmente las propuestas podrían también contener dos partes, siguiendo la secuencia de las conclusiones. Debido a que las propuestas sobre cambios en la estructura básica de la descentralización deben necesariamente contener su contraparte en cuanto a incentivos implícitos, es que en este caso se decide proseguir en una secuencia diferente; primero propuestas que resuelvan los problemas de incentivos y comportamientos distorsionantes, para luego proponer cambios en la estructura de la institucionalidad de la descentralización que sean consistentes con la solución a los problemas de incentivos.

Respecto a los problemas de incentivos implícitos y los comportamientos a los que dan lugar, las propuestas de política son las siguientes:

La principal fuente de comportamientos distorsionadores son los incentivos que generan las transferencias y su creciente magnitud. Desde una perspectiva, la fuente de dichos incentivos es la diferencia de costo de uso entre los ingresos propios y no propios. El costo de uso es la suma de los costos de obtención y los costos de ejecución. Los municipios enfrentan ambos costos cuando se trata de sus ingresos propios, pero sólo los costos administrativos de ejecución cuando se trata de los no propios. Por consiguiente, los costos de uso de los ingresos no propios son menores debido a que los municipios no asumen los costos de obtención en los que incurrió el nivel nacional al momento de la recaudación. Aquí no se quiere proponer (ya que sería absurdo hacerlo) que los municipios recauden todos los impuestos de dominio del nivel nacional, puesto que se sabe que el gobierno central es más eficiente y tiene la experiencia y el conocimiento acumulado para hacerlo (además, técnicamente no todos los impuestos son susceptibles de ser traspasados a niveles subnacionales). La propuesta más bien se limita a que los municipios asuman el costo de la obtención de transferencias que reciben (que tiene un componente administrativo y otro político). El caso de las prefecturas es aún más

extremo, ya que al depender únicamente de las transferencias sólo llegan a conocer los costos administrativos de ejecución.

Desde otra perspectiva, las transferencias son básicamente gratuitas *ex ante* y *ex post*. *Ex ante* porque el gobierno subnacional no paga al gobierno central los costos administrativos de la recaudación y su posterior distribución. Una vez que el subnacional recibe las transferencias sólo asume los costos de su ejecución, que van desde la planificación de su uso, hasta su desembolso, seguimiento y rendición de cuentas contables. *Ex post* porque el subnacional no paga al gobierno central ni a la sociedad en general los costos de incumplimiento total o parcial de los objetivos sociales. Estrictamente hablando, el cumplir con una meta cuantitativa de salud o educación (por ejemplo, las metas de cobertura neta de primaria y de término de octavo de primaria en educación) puede perfectamente ir acompañado de un incumplimiento parcial e inclusive total de resultados cualitativos en dichos sectores (por ejemplo, vencer un examen estándar de conocimiento mínimo en educación).

Una primera alternativa es que el gobierno central cobre los costos de recaudación a los gobiernos subnacionales mediante una resta de los mismos al monto de las transferencias programadas. La desventaja de esta alternativa es que no tiene ningún impacto en cuanto a cambio de comportamientos, es decir, en el fondo no se cambia la fuente de los incentivos distorsionadores. Por ello, una medida complementaria podría ser la de vincular objetivos de recaudación de ingresos propios con el premio de la devolución de los costos descontados.

Probablemente un sistema más simple podría ser el de vincular directamente la totalidad de las transferencias, en vez de sólo una parte de ellas, a metas de recaudación de ingresos propios. La ventaja de este sistema es que aumenta el costo de uso de los ingresos no propios y ese costo se traduce específicamente en el costo de recaudar (costos administrativos y políticos) ingresos propios. Ese aumento del costo resolvería el problema del efecto papel engomado (*flypaper effect*), contribuiría a disminuir la semilla del problema de presupuesto flexible, ayudaría a disminuir los riesgos por volatilidad del precio del petróleo y también mejoraría los incentivos hacia la

generación de ingresos propios, pero no resolvería el problema de desalineamiento. Por otra parte, la desventaja de esta propuesta es que implica un cambio normativo que puede ser difícil de lograr, además que podría ser calificado de inequitativo, dado que sólo los subnacionales de mayor tamaño y desarrollo tendrían posibilidades reales de incrementar su recaudación. Por esta razón, se podría establecer un esquema mixto entre transferencias libres y transferencias sujetas a metas de recaudación, el cual podría variar según alguna clasificación de subnacionales para tal efecto.

De todas maneras, cualquier solución que vincule transferencias a la generación de ingresos propios debe primero resolver el problema de la necesidad de generar ingresos adicionales a las transferencias recibidas. Es decir, si el superávit fiscal subnacional es tal que no se necesitan ingresos adicionales, entonces no tiene sentido plantear el aumento de ingresos. Sobre este punto, la propuesta es que el superávit no comprometido de los subnacionales debe retirarse de su contabilidad, sin que éstos pierdan la propiedad sobre dichos recursos y el acceso a los mismos. La idea es que debe guardarse en una cuenta de reserva separada para épocas de vacas flacas, pudiendo ser administrado por un inversionista especializado para que gane intereses o acceder a otro mecanismo. Lo importante desde el punto de vista práctico es que desaparezca el saldo fiscal positivo, convirtiéndose en nulo y por consiguiente vinculante, lo que incentivaría a dar mayor importancia al incremento de los ingresos propios mediante metas anuales.

El problema del desalineamiento está más relacionado con la definición local de los objetivos de la descentralización, la cual debería estar alineada hacia los "intereses estrictamente locales". Mientras las metas ODM podrían ser objetivos cuantitativos de la descentralización para el gobierno central, las metas más cualitativas de salud, educación y vivienda podrían ser parte de los intereses más locales. De la misma manera, metas de generación de ingresos y empleo podrían ser metas económicas de mayor interés local. Por una parte, las transferencias podrían estar ligadas al logro de resultados expresados en metas ODM, pero también podrían estar ligadas al logro de resultados expresados en metas establecidas por los intereses estrictamente locales. Sin duda, este segundo camino

es mucho más demandante en cuanto a participación local, además de que exige un cambio de comportamiento por parte del gobierno central. Aquí es posible que el gobierno central de todas maneras insista en imponer metas sociales nacionales sobre nuevos mínimos cuantitativos, ésta vez acompañados de mínimos cualitativos. Sin embargo, los gobiernos subnacionales podrían añadir a estas metas otras más locales de infraestructura básica (servicios de agua potable, energía, transporte y comunicación asociados a proyectos de mejora de vivienda) e inclusive metas de apoyo al crecimiento económico (desarrollo de organizaciones dedicadas a la producción, industria, comercio y entretenimiento) a fin de explotar todas las posibles fuentes de generación de empleo local.

Por otra parte, si bien vincular las transferencias a resultados resuelve el problema de los costos *ex post*, no tiene ninguna relación con los costos *ex ante*, que son donde se originan los otros problemas de incentivos distorsionadores. Esto quiere decir que la solución del problema del traspaso a los subnacionales de los costos *ex ante* y *ex post* simultáneamente implica una sustancial participación local en la definición de metas de interés de la jurisdicción, el compromiso del liderazgo local de mayor recaudación de ingresos propios y esfuerzo local efectivo en el cumplimiento de las metas de recaudación fiscal. En resumen, un mayor involucramiento local interconectado y coordinado, que va más allá de lo puramente político, dado que exige diseño de procesos más técnicos, coordinados y sobre todo esfuerzo local real.

La pregunta ahora es cuál debería ser el diseño de la institucionalidad de la descentralización tal que permita el máximo logro de los objetivos de desarrollo local, aprovechando el involucramiento, el entusiasmo y el esfuerzo locales y que además permita utilizar una combinación de ingresos propios y no propios (probablemente con dominancia de los no propios) de modo tal que minimice los riesgos de comportamientos autodestructivos (desalineamiento, papel engomado o *flypaper*, presupuesto flexible o *soft budget* y desincentivo a la generación de ingresos propios).

Posiblemente el enfoque de las autonomías como visión de desarrollo captura la necesidad de que la descentralización responda a

procesos de abajo hacia arriba y no al revés. De todas maneras, este proceso parece ya haber sido asimilado por el gobierno central y reconducido mediante el diseño de su marco normativo, para luego ser aplicado nuevamente de arriba hacia abajo. Sólo en la medida que *de facto* se deje abierta la puerta a la iniciativa local y su involucramiento se habría dado inicio a un periodo de fortalecimiento real de los gobiernos subnacionales.

Sin duda, la propuesta responde a un análisis estrictamente técnico-económico; sin embargo, debido a sus implicaciones en los ámbitos social y político, con ésta se pretende contribuir desde la academia con nuevos elementos para el debate continuo sobre la temática de la descentralización. La descentralización boliviana es un proceso que aún no ha terminado, pero en el que se ha aprendido a construir tomando en cuenta las perspectivas e intereses de todas las partes involucradas, que en este caso es prácticamente toda la sociedad a través de sus diferentes organizaciones. La propuesta intenta transmitir algunos lineamientos técnicos para enfrentar obstáculos al desarrollo nacional que han sido identificados, como son los incentivos implícitos en la institucionalidad de la descentralización que generan comportamientos distorsionantes; ésta debe ser analizada por los diferentes actores y mezclarse con sus propias ideas bajo el lente de sus intereses y los intereses nacionales.

A partir de esto último se recomienda primeramente ampliar tanto el análisis como las propuestas de política de esta investigación, para luego presentarlas de manera adecuada a los actores más pertinentes, incluyendo la priorización de problemas y estrategias alternativas para enfrentarlos. La ampliación del análisis debería sobre todo ir hacia el análisis separado por departamentos, pero también por grupos de prefecturas y municipios con características económicas comparables. El análisis permitiría verificar dónde son más agudos los problemas de incentivos distorsionantes como obstáculos al desarrollo regional y local. Esta ampliación debería también incorporar otras variables menos económicas, como las de gobernabilidad, así como actualizar y ampliar las variables y series de tiempo utilizadas.

Bibliografía

Ahmad, Ehtisham y Eric Mottu
2002 *Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues,* IMF Working Paper Nº WP/02/203, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Ajwad, Mohamed Ihsan y Quentin Wodon
2007 "Do local Governments Maximize Access Rates to Public Services across Areas? A Test Based on Marginal Benefit Incidence Analysis", *The Quarterly Review of Economics and Finance* Vol. 47, Nº 2, pp. 242-260

Albó, Xavier
2002 *Pueblos indios en la política*, Cuadernos de Investigación Nº 55. La Paz: Plural Editores/Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-CIPCA.

Ameller, Vladimir
2010 "Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces, y perspectivas para el proceso de autonomía" en: Susanne Käss e Iván Velásquez (editores), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD): Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. La Paz, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, pp. 95-137.

Antelo, Eduardo
2000 "Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985" en: L. C. Jemio y E. Antelo (editores), *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos*

sobre inversión, crecimiento y equidad, La Paz, Universidad Católica Boliviana, CEPAL, pp. 15-98.

Aragon, Fernando M.
2008 "The Flypaper Effect Revisited", *The Suntory Centre, London School of Economics and Political Science*, EOPP/2009/4.

Avendaño, Justino
2009 "El Estado boliviano y la distribución de competencias de las entidades autonómicas", Documentos de Trabajo Nº 1, Serie: Autonomías en la Constitución, La Paz, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Ayo, Diego
2003 *Municipalismo participación popular: Apuntes de un proceso*, La Paz: Muela del Diablo Editores.

Bahl, Roy; Jorge Martinez-Vazquez y Sally Wallace
2002 "State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution", *National Tax Journal* Vol. 55, Nº 4, pp. 723-742.

Banco Mundial
2006 *Hacia una descentralización incluyente,* Tomo II: Análisis Técnico Detallado, Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad (IGR), La Paz: Banco Mundial.

Barrios Suvelza, Franz Xavier
2002 *El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz: Plural Editores, FES-ILDIS.
2005 *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*, La Paz: Plural Editores, FES-ILDIS.
2011 "Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva Constitución Boliviana un invento de estructura territorial estatal?", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* Nº 13, pp. 51-96.

Bird, Richard M.
1993 "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal* Vol. 46, Nº 2, Junio, pp. 207-227.

Bird, Richard M. y François Vaillancourt (editores)
1998 *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, New York y Londres: Cambridge University Press.

Bird, Richard; Bernard Dafflon; Claude Jeanrenaud y Gebhard Kirchgssner
2003 "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism" en: R. Blindenbacher y A. Koller (editores), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 351-372.

Bourguignon, François
2004 *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, The World Bank.
2002 "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across countries and Time Periods", Working Paper Nº 2002-03. DELTA and The World Bank.

Cameron, A. Colin y Pravin K. Trivedi
2009 *Econometrics Using Stata*, Stata Press, Texas.

Canavire-Bacarreza, Gustavo; Jorge Martinez-Vazquez y Cristian Sepúlveda
2012 Subnational Revenue Mobilization in Peru, International Center For Public Policy Working Paper 12-09, February, Andrew Young School of Public Policies, Georgia State University.

Connolly, Sara y Alistar Munro
1999 *Economics of the Public Sector*, Harlow, UK: Prentice Hall.

Cossío, Fernando y José Antonio Nogales
2007 "El ámbito tributario en las relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia", Informe de Consultoría, La Paz, FIDEM-IIDEE, diciembre.

Dahlby, Bev

2010 "The Marginal Cost of Public Funds and the Flypaper Effect", Working Paper 2009-17, Department of Economics, University of Alberta.

DeFiguereido, Rui y Barry Weingast

1997 "Self-enforcing federalism". *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 21, Nº 1, pp. 103-135.

Escalante, Scarlet

1997 "La participación popular y sus efectos sobre la equidad: un análisis a partir de la evolución de los planes anuales operativos municipales", en: G. Gray-Molina (editor) *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).

Espada, Juan Luis

2001 "Financiamiento y gasto de las Gobernaciones: Autonomía sin reforma", Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Serie Transparencia Fiscal, La Paz, Marzo.

Faguet, Jean Paul

2004 "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, Vol. 88, Nº 4, pp. 867-893.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-FAM

2009 *Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008*, La Paz: Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal de FAM, Banco Mundial.

Finot, Iván

1990 "Democratizar el Estado: Una propuesta de descentralización para Bolivia" en: C. Toranzo (editor) *Democratización del estado y descentralización*, La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS.

2003 "El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante", en: *La descentralización que se viene: propuestas para la (re)constitución del*

nivel estatal intermedio, La Paz: Plural Editores-FES/ILDIS, pp. 131-167.

2005 "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", *Revista de la CEPAL*, Nº 86, pp. 29-46.

2007 "Los procesos de descentralización en América Latina", *Investigaciones Regionales*, Nº 10, pp. 173-205.

Fundación Jubileo

2006 *Guía para la interpretación y análisis del Presupuesto General de la Nación*, Fundación Jubileo, Unidad Deuda y Pobreza, La Paz, Noviembre.

2009 *Análisis del Presupuesto General de la Nación 2009*, Reporte de Coyuntura Nº 6, Fundación Jubileo, La Paz, Febrero.

Graham, Carol

1997 "Apoyo para las reformas de mercado en Bolivia: Los Programas de Capitalización y Participación Popular" en: Margareth H. Peirce (editora), *Capitalización: El modelo boliviano de reforma social y económica*", Washington: The Woodrow Wilson Center, North South Center, pp. 23-70.

Gamkhar, Shama y Anwar Shah

2007 "The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature" en: Robin Boadway y Anwar Shah (editores), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: World Bank, pp. 225-258.

Gray-Molina, George

2004 "Popular Participation and Poverty Reduction in Bolivia", en: I. Licha (editora) *Citizens in Charge Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 223-245.

Gray-Molina, George; Ernesto Pérez de Rada y Ernesto Yañez

1999 "La economía política de reformas institucionales en Bolivia". Documento de Trabajo R-350, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Grootaert, Cristian y Deepa Narayan
2004 "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia", *World Development* Vol. 32, Nº 7, pp. 1179-1198.

Hines, James R. y Richard H. Thaler
1995 "Anomalies: The Flypaper Effect", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Nº 4, pp. 217-226.

Inchauste, Gabriela
2009 "Decentralization in Bolivia: has it made a difference?" en: E. Ahmad, y G. Brosio (editores), *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 161-191.

Jin, Hehui, Yingyi Qian and Barry Weingast
2005 "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style". *Journal of Public Economic*, Vol. 89, Nº 9-10, pp. 1719-1742.

Kornai, Janos
1986 "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, Vol. 39, Nº 1, pp. 3-30.

Kornai, Janos, Eric Maskin y Gérard Roland
2003 "Understanding the Soft Budget Constraint", *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, Nº 4, pp. 1095-1136.

Laffont, Jean Jaqcques
2000 *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press.

Laffont, Jean Jaqcques y David Martimort
2002 *The Theory of Incentives: The principal-Agent Model*, Princeton University Press.

López, Rafael
2007 *Finanzas públicas prefecturales*, Viceministerio de Descentralización, Cartilla Evolución y Estado de la Descentralización Nº 2. La Paz: Ministerio de la Presidencia.

Luján, María del Rosario
2004 "Gobernabilidad municipal: Análisis de la aplicación del voto constructivo de censura" en: *Municipalización: Diagnóstico de una década*, Tomo II, La Paz: Plural Editores-FES/ILDIS, pp. 145-185.

Martinez-Vazquez, Jorge y Robert McNab
2003 "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development* Vol. 31, Nº 9, pp. 1597-1616.

Martinez-Vazquez, Jorge y Andrey Timofeev
2009 "Decentralization Measures Revisited", Working Paper 09-13, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Mayorga, Eleodoro
2006 "Bolivia en la Era del Gas", en: Vicente Fretes-Cibils, Marcelo Giugale y Connie Luff (editores), *Bolivia: Por el bienestar de todos*, Washington: Banco Mundial, pp. 181-201.

Medinaceli, M.
2007 *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): Origen maltratos y usos*, Fundación Milenio, Coloquios Económicos Nº 9, diciembre.

Milgrom, Paul y John Roberts
1992 *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall.

Ministerio de Autonomías
2011 *Estado de situación sociodemográfica de los municipios de Bolivia (2005-2009)*, Observatorio Bolivia Democrática. La Paz: Editorial Presencia.

Molina Monasterios, Fernando
1997 "Historia de la Participación Popular" en: *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 109-128.

Molina Saucedo, Carlos Hugo

1990 *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, Santa Cruz: Editorial El País.

1997 "Justificación de Motivos" en: *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 33-36.

Musgrave, Richard

1959 *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.

North, Douglass

1990 Institutions, institutional change and economic performance, New York: Cambridge University Press.

Oates, Wallace E.

1972 *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

1993 "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol. 46, Nº 2, pp. 237-243.

2003 "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. Federalism and Public Sector Performance: An Economist's View" en: R. Blindenbacher y A. Koller (editores), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 39-50.

2005 "Toward a second generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, Nº 4, pp. 349-373.

O'Donnell, Guillermo

1993 "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* Vol. 21, Nº 8, pp. 1355-1369.

Olk, Christian (coordinador)

2010 *La Construcción del Estado Autonómico: Elementos para el debate y la concertación*, La Paz: Plural Editores.

O'Neill, Kathleen

2003 "Decentralization as an Electoral Strategy", *Comparative Political Studies* Vol. 36, Nº 9, Noviembre, pp. 1068-1091.

2005 *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pereira, Juan Carlos

2006 "La Política y la Administración Tributaria en el Marco de la Descentralización Fiscal", Documento de Trabajo RAF 004/2006, La Paz, Red de Análisis Fiscal-Ministerio de Hacienda, febrero.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD

2007a *Lineamientos básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal: Manual de Orientación*, Bogotá: Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

2007b *El estado del Estado en Bolivia*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, La Paz.

Prud'homme, Remy

1995 "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review* Vol. 10, Nº 2, pp. 201-220.

Qian, Yingyi y Barry Weingast

1997 Federalism as a commitment to preserving market incentives, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Nº 4, pp. 83-92.

Reid, Gary James y Waleed Haider Malik

1994 Overview, en: Shahid Amjad Chaudhry; Gary James Reid; Waleed Haider Malik (editores), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., World Bank Technical Paper Number 259.

Roca, José Luis

2005 *Fisonomía del regionalismo boliviano. La otra cara de la historia*, Santa Cruz: Editorial El País, Tercera Edición.

2007 "Estatalidad: Entre la pugna regional y el institucionalismo", Cuadernos de Futuro 21, *Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*.

Rocabado, Carlos
2006 "La Asignación Tributaria en Bolivia", Documento de Trabajo Nº 07/06, La Paz, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas-Universidad Católica Boliviana, octubre.

Rodríguez Auad, T. E.
2006 "*Propuesta de descentralización de competencias en sectores económico-productivos: caminos, riego, electrificación rural, agropecuario, industria y turismo*", La Paz: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Descentralización, Dirección General de Políticas Departamentales.

Rodríguez Ostria, Gustavo
1995 *Estado y municipio en Bolivia: La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Rojas Ortuste, Gonzalo
1997 "El diseño del Estado (y sociedad) pluralista. La construcción boliviana de la democracia" en: *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 211-238.

Romero, Carlos; Carlos Böhrt y Raúl Peñaranda
2009 *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

Rondinelli, Dennis
1999 "What is Decentralization?" en: Jennie Litvack y Jessica Seddon (editores), *Decentralization Briefing Notes*, Washington, DC: World Bank Institute.

Saric, Drina Zdenka
2005 *Transferencias fiscales y modelación de escenarios para autonomías*, Documentos de Trabajo hacia la Constituyente Nº 4, La Paz: FAM-Bolivia, Ministerio de Participación Popular y AECI.

Sepúlveda, Cristian F. y Jorge Martinez-Vazquez
2011 "The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality", *Environment and Planning C: Government and Policy* Vol. 29, Nº 2, pp. 321-343, abril.

Shah, Anwar
2003 "Fiscal Decentralisation in Transition Economies and Developing Countries: Progress, Problems and the Promise" en: R. Blindenbacher y A. Koller (editores), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 432-460.

Smart, Michael
2007 "The Incentive Effects on Grants", en: Robin Boadway y Anwar Shah (editores), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: World Bank, pp. 203-223.

Smoke, Paul
2001 *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, United Nations Research Institute for Social Development-Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper Nº 2, Febrero.

Stiglitz, Joseph E.
2002 *El malestar en la globalización*, Bogotá: Taurus/Santillana Ediciones.

Villarroel-Böhrt, Sergio
2005 *Balanzas fiscales departamentales y costeo en la administración pública*, Estudio Nº 1 de la serie: Documentos de Trabajo hacia la Constituyente. La Paz: Plural Editores, FAM-AECI.
2006 "Base conceptual específica del tema competencias" en: Barrios Suvelza, F. X. (coordinador), *Profundizando la Descentralización: Competencias Prefecturales*, Estudio Nº 7 de la serie: Documentos de Trabajo hacia la Constituyente. La Paz: Plural Editores, FAM-AECI, pp. 71-96.
2011 "Creación y funcionamiento de administraciones tributarias departamentales: Análisis comparado de políticas y sistemas".

Ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Tributación-IFA Bolivia, Santa Cruz, Agosto 2011.

von Hagen, Jürgen
2003 "Fiscal Federalism and Political Decision Structures" en: R. Blindenbacher y A. Koller (editores), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 373-394.

Weingast, Barry
1995 "The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development". *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, Nº 1, pp. 1-31.
2009 Second Generation Fiscal Federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, Nº 3, pp. 279-293.

Wiesner, Eduardo
2003 *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Washington: Inter-American Development Bank.

Wildasin, David E.
2004 "The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework". *National Tax Journal*, Vol. LVII, Nº 2, Part 1, pp. 247-272.

Wolf, Charles
1993 *Markets or Governments*. Second Edition. The MIT Press.

Zhuravskaya, Ekaterina
2000 "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style". *Journal of Public Economics*, Vol. 76, Nº 3, pp. 337-368.

Anexo A
Comportamiento de la inversión sectorial en municipios y prefecturas

Cuadro 1
Proporción de la inversión municipal desagregada por sectores

Sector	Años														
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apoyo al sector productivo	1,6%	1,3%	10,4%	12,2%	15,1%	10,5%	4,3%	6,0%	7,9%	4,5%	3,7%	6,6%	5,7%	5,8%	5,4%
Infraestructura básica	25,7%	22,3%	32,4%	48,0%	53,0%	49,4%	38,3%	46,5%	42,8%	38,0%	40,4%	36,8%	33,6%	33,8%	36,2%
Inversión social	10,8%	19,5%	11,1%	5,4%	7,2%	5,4%	21,8%	23,4%	30,4%	36,5%	32,3%	35,2%	28,7%	34,0%	35,1%
Resto de la inversión	61,9%	56,8%	46,1%	34,4%	24,6%	34,7%	35,6%	24,0%	18,9%	21,1%	23,6%	21,4%	32,0%	26,4%	23,3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M$us.)	32.607	128.105	228.012	265.964	238.390	289.023	238.301	263.674	242.368	292.724	369.685	348.467	531.053	757.527	1.059.708

Fuente: FAM (2009).
(*) No incluye inversión realizada con recursos que se originan en préstamos de entidades nacionales e internacionales.

Cuadro 2
Proporción de la inversión prefectural desagregada por sectores

Sector	Años												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apoyo al sector productivo	18,4%	43,4%	19,6%	17,8%	10,8%	23,2%	30,6%	24,4%	7,9%	8,3%	6,3%	6,1%	6,0%
Infraestructura básica	17,0%	7,7%	14,4%	26,5%	44,3%	40,1%	37,2%	29,0%	34,4%	41,5%	44,2%	41,1%	41,0%
Inversión social	8,8%	13,0%	21,1%	11,5%	14,0%	11,9%	6,7%	5,2%	10,7%	10,2%	6,5%	7,8%	4,5%
Otra inversión	45,3%	14,8%	14,4%	20,0%	7,3%	6,5%	5,3%	12,1%	12,9%	8,5%	15,2%	15,4%	11,6%
Transferencias a gobiernos municipales	9,9%	21,1%	29,8%	24,0%	23,5%	18,0%	19,5%	28,6%	33,5%	31,5%	25,8%	27,0%	34,8%
Gestión de RRNN	0,7%	0,0%	0,7%	0,1%	0,1%	0,3%	0,8%	0,7%	0,6%	0,0%	1,9%	2,5%	2,2%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M$us.)	183.654	145.811	178.812	139.841	179.628	218.924	101.641	132.098	150.033	266.293	501.572	619.258	598.238

Fuente: FAM (2009).
(*) No incluye inversión realizada con recursos que se originan en préstamos de entidades nacionales e internacionales.

Anexo B
Categorización de la inversión municipal por sector y de acuerdo a competencias

Sector	Categoría	Descripción
Apoyo al sector productivo	Agropecuario e industria	- Financiamiento a productores agropecuarios y MIPYMEs - Promoción de inversión privada en el sector - Investigación y transferencia tecnológica - Capacitación y asistencia técnica - Control de calidad y calificación bromatológica - Sanidad animal y vegetal, e inocuidad alimentaria - Supervisar el cumplimiento de normas de inocuidad alimentaria y sancionar (en el caso agropecuario) - Supervisar cumplimiento de normas de sanidad de productos alimenticios y sancionar (en el caso industrial) - Infraestructura de apoyo a la producción - Infraestructura de comercialización (centros de acopio y frigoríficos públicos, mercados, centros feriales, centros artesanales, etc.) - Promoción de la producción nacional (centros feriales y artesanales) - Investigación de mercados - Otorgar personalidad jurídica y tarjeta empresarial (en el caso agropecuario a unidades productivas agropecuarias) - Promoción de empleo
	Riego	- Obras de micro-riego (menores a 100 Ha) y captaciones de agua (planificación, construcción, supervisión, fiscalización, mantenimiento)
	Turismo	- Formular y ejecutar planes, normas, políticas, estrategias y proyectos de turismo - Capacitación - Protección y restauración del patrimonio turístico - Infraestructura turística - Promoción turística interna e internacional (ferias y festividades turísticas) - Manejo de inventario de los atractivos turísticos - Apoyo al Departamento en supervisión de servicios turísticos - Formación de conciencia turística en la población - Apoyo a policía turística - Declarar Zonas Prioritarias de desarrollo turístico

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Sector	Categoría	Descripción
Infraestructura básica	Caminos	- Construcción y mantenimiento de caminos en la RVM - Elaborar estudios y ejecutar proyectos u obras de construcción y mantenimiento de carreteras en la RVF, por delegación - Sistematizar información estadística y técnica del sector
	Electrificación y alumbrado público	- Planificación, instalación, expansión, mantenimiento y supervisión de redes eléctricas (en baja y media tensión) - Alumbrado público
	Saneamiento básico	- Infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas.
	Equipamiento urbano	- Infraestructura y mantenimiento de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación
	Gestión de riesgos y emergencias	- Proyectos y programas en gestión de desastres naturales
	Gestión de residuos sólidos	- Servicios de limpieza y aseo urbano
Área social	Seguridad ciudadana	- Servicios, programas y apoyo a la seguridad ciudadana
	Educación	- Infraestructura y mantenimiento de predios educativos, programas de educación y suministro de alimentación suplementaria (desayuno escolar).
	Salud	- Infraestructura y mantenimiento de los centros de salud, programas de salubridad, seguros de salud y suministro de material
	Deportes	- Infraestructura y mantenimiento de predios deportivos y fomento al deporte
	Género y niñez	- Asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y a la tercera edad
Otra inversión	Gestión ambiental y forestación	- Mantenimiento de aéreas verdes y programas de reforestación
	Gestión territorial	- Sistemas de catastro urbano y rural
	Promoción de las culturas	- Fomento a través de programas de asistencia técnica e infraestructura
	Fortalecimiento institucional	- Elaboración de POAs, PDMs, auditorías, equipamiento, etc.
	Control y regulación de mercados de abastecimiento	- Control de infraestructura y calidad de servicios prestados en mercados de abastecimiento a la ciudadanía
	Faenado de ganado	- Control de infraestructura y calidad de servicios en mataderos municipales
	Inhumación y cremación de restos	- Control de infraestructura y calidad de servicios prestados en cementerios municipales
	Inversión específica	- Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría

Fuente: Adaptado de FAM (2009), con complementaciones en los sectores de Apoyo al Sector Productivo e Infraestructura Básica, basadas en Rodríguez (2006).
MIPYME: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; RVM: Red Vial Municipal; RVF: Red Vial Fundamental; POA: Plan Operativo Anual; PDM: Plan de Desarrollo Municipal.

Anexo C
Categorización de la inversión prefectural por sector y de acuerdo a competencias

Sector	Categoría	Descripción
Apoyo al sector productivo	Agropecuario e industria	- Facilitar el acceso al sistema financiero (información sobre servicios financieros) - Promoción de inversión privada en el sector - Investigación y transferencia tecnológica - Supervisar la operación de Estaciones Experimentales Agropecuarias - Incentivo al uso de semillas certificadas - Manejo y uso racional del suelo - Capacitación y asistencia técnica - Supervisar la aplicación de normas técnicas y la implantación de servicios de calidad - Sanidad animal y vegetal, e inocuidad alimentaria - Velar y supervisar la otorgación de certificados fito-zoo-cito sanitarios - Infraestructura de apoyo a la producción - Ejecutar y coordinar proyectos de desarrollo del mercado interno - Promoción de la oferta exportable industrial y agropecuaria - Articulación y asociatividad productiva - Sistematizar información estadística, técnica y comercial del sector - Planificar la implantación de servicios de metrología, control y certificación de calidad
	Riego	- Obras de riego (mayores a 100 Ha) y captaciones de agua (planificación, construcción, supervisión, fiscalización, mantenimiento) - Investigación y transferencia de tecnología - Capacitación y asistencia técnica - Administrar el SDIR - Implementar el PDSR
	Turismo	- Promoción de la inversión privada en el sector - Capacitación y asistencia técnica - Infraestructura turística e infraestructura de promoción turística - Promoción turística en el Departamento - Manejo de inventario de atractivos turísticos departamentales - Formular e implementar el Registro Departamental de Turismo - Supervisar y controlar los servicios turísticos, su prestación y calidad - Sistematizar información estadística del sector - Formación de conciencia turística en la población - Seguridad turística

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Sector	Categoría	Descripción
Infraestructura básica	Caminos	- Construcción y mantenimiento de caminos en la RVD - Elaborar estudios y ejecutar proyectos u obras de construcción y mantenimiento de carreteras en la RVF, por delegación - Ejecutar obras de construcción y mantenimiento de caminos en la RVM, por convenio - Sistematizar información estadística y técnica del sector
	Electrificación y alumbrado público	- Planificación, instalación, expansión, mantenimiento y supervisión de sistemas de electrificación rural en alta tensión (también generación) - Transferencia de tecnologías de energías alternativas - Alumbrado público
	Saneamiento básico	- Apoyo a municipios en infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas rurales - Asistencia técnica a instancias prestadoras de servicios
	Equipamiento urbano	- Infraestructura y mantenimiento de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación
	Gestión de riesgos y emergencias	- Proyectos y programas en gestión de desastres naturales
Área social	Educación	- Gestión de administración de personal de educación, programas de educación y suministro de alimentación complementaria (desayuno escolar).
	Salud	- Gestión de administración de personal de salud, programas de salubridad, seguros de salud y suministros de material
	Deportes	- Infraestructura, mantenimiento y administración de predios deportivos y fomento al deporte
	Desarrollo social	- Asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y personas de la tercera edad
Gestión de los recursos naturales	Desarrollo de la minería	- Apoyo y promoción al sector de la minería
	Delegación de los hidrocarburos	- Apoyo y promoción a la explotación de hidrocarburos
Transferencias a gobiernos municipales	Inversión concurrente	- Transferencias por concurrencia en proyectos de desarrollo local y ejecución de proyectos específicos
Otra inversión	Gestión ambiental y forestación	- Mantenimiento de áreas verdes y programas de reforestación
	Gestión territorial	- Sistemas de catastro urbano y rural
	Promoción de las culturas	- Fomento a través de programas de asistencia técnica e infraestructura
	Fortalecimiento institucional	- Elaboración de POAs, PDDs, auditorías, equipamiento, etc.
	Inversión específica	- Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría

Fuente: Adaptado de FAM (2009), con complementaciones en los sectores de Apoyo al Sector Productivo e Infraestructura Básica, basadas en Rodríguez (2006).
SDIR: Sistema Departamental de Información de Riego; PDSR: Padrón Departamental de Sistemas de Riego; RVM: Red Vial Municipal; RVD: Red Vial Departamental; RVF: Red Vial Fundamental; RVM: Red Vial Municipal; POA: Plan Operativo Anual; PDDs: Planes de Desarrollo Departamental

Anexo D
Ingresos de gobiernos municipales y prefecturas

Cuadro 1
Detalle de ingresos de los gobiernos municipales

Tipo de Ingreso	Años														
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Ingresos Propios	43,2%	43,4%	25,6%	28,5%	28,3%	34,2%	33,1%	25,4%	23,2%	26,1%	27,0%	25,6%	20,0%	19,6%	18,6%
Operación y venta de BB y SS	9,3%	21,4%	2,6%	2,7%	3,4%	3,6%	3,7%	2,9%	2,8%	3,8%	2,6%	2,8%	2,1%	2,1%	1,9%
Impuestos	27,8%	15,9%	14,5%	17,7%	18,1%	20,5%	21,3%	14,9%	14,9%	16,2%	17,3%	15,1%	12,3%	11,8%	11,3%
Tasas, derechos y patentes	3,8%	0,8%	3,8%	5,1%	5,0%	6,0%	6,9%	6,5%	4,6%	5,0%	6,2%	6,9%	5,1%	5,2%	4,6%
Otros ingresos propios	2,3%	5,3%	4,6%	3,0%	1,9%	4,1%	1,2%	1,0%	0,8%	1,1%	0,8%	0,8%	0,5%	0,5%	0,7%
Transferencias	56,8%	56,6%	37,8%	38,3%	42,6%	36,8%	45,5%	37,1%	49,4%	44,4%	42,8%	49,2%	58,1%	57,5%	61,4%
Coparticipación tributaria	56,8%	56,6%	37,8%	38,3%	42,6%	36,8%	45,5%	30,9%	33,1%	34,9%	34,5%	37,4%	33,6%	34,7%	36,2%
HIPC II								6,2%	16,3%	9,6%	8,2%	6,4%	4,4%	3,3%	2,1%
IDH												5,4%	20,1%	19,5%	23,1%
Otros Ingresos			36,6%	33,1%	29,1%	28,9%	21,3%	37,5%	27,4%	29,5%	30,3%	25,2%	21,9%	23,0%	20,0%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M$us.)	150.690	244.672	432.428	470.116	480.358	476.780	417.806	539.878	500.851	494.156	621.002	617.555	857.224	1.035.752	1.390.999

Fuente: FAM (2009).

Cuadro 2
Detalle de ingresos de las prefecturas

Tipo de Ingreso	Años												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos Propios	13,8%	6,1%	9,5%	5,3%	4,9%	4,0%	8,0%	5,0%	5,3%	2,1%	1,5%	2,9%	1,9%
Operación y venta de BB y SS	3,6%	2,2%	3,4%	3,5%	2,8%	1,4%	2,1%	2,2%	1,4%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%
Tasas, derechos y patentes	9,3%	2,7%	5,4%	0,8%	1,0%	0,6%	0,7%	0,7%	0,9%	0,4%	0,3%	1,0%	0,4%
Otros ingresos propios	0,9%	1,1%	0,8%	0,9%	1,1%	1,9%	5,3%	2,2%	3,0%	0,5%	0,1%	0,6%	0,0%
Transferencias	42,0%	59,8%	45,3%	59,1%	55,5%	65,2%	71,9%	69,5%	71,7%	80,8%	90,8%	91,0%	91,0%
IDH										19,7%	27,3%	32,1%	19,3%
Fondo de compensación	5,2%	3,5%	6,3%	7,7%	5,9%	5,1%	8,0%	5,3%	5,6%	1,9%	2,7%	3,2%	4,8%
IEHD	11,9%	11,0%	15,2%	25,7%	18,8%	12,7%	21,9%	14,9%	11,5%	13,7%	12,0%	8,3%	9,4%
Regalías	22,9%	19,9%	20,6%	23,5%	29,1%	23,2%	40,6%	48,3%	53,8%	45,1%	48,7%	44,9%	57,0%
Otras transferencias	2,0%	25,3%	3,2%	2,2%	1,7%	24,2%	1,5%	1,0%	0,8%	0,3%	0,1%	2,4%	0,5%
Otros ingresos	44,2%	34,2%	45,2%	35,6%	39,6%	30,8%	20,0%	25,4%	23,1%	17,1%	7,7%	6,2%	7,1%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M$us.)	222.816	266.295	217.654	180.289	243.979	340.563	154.826	217.602	279.529	476.211	638.482	782.272	728.377

Fuente: FAM (2009).

Anexo E
Detalle de transferencias a municipios

Transferencia	Fuente de recursos	Criterio de distribución	Condicionalidad sectorial y por tipo de gasto
Coparticipación Tributaria	20% de los ingresos corrientes por concepto de IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	Población municipal de acuerdo al censo	–85% para inversión y 15% para gastos corrientes –7% del 20% para el SUMI –40% del bono anual del SMGV
Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS)	- Cooperación Internacional Oficial al gobierno de Bolivia - Créditos de Organizaciones Multilaterales	–70% a las municipalidades, de acuerdo a sus niveles de pobreza –30% en partes iguales a las nueve prefecturas, distribuido a las municipalidades sobre la base del nivel de pobreza	- Definido por el donante internacional. Sectores prioritarios en la Estrategia de Reducción de la Pobreza: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, recursos naturales y medioambiente
Iniciativa de Alivio para Países Pobres muy Endeudados HIPC II (por sus siglas en inglés)	Programa de Alivio de la Deuda	Niveles de pobreza	Los recursos son canalizados a través de: - El Fondo de Solidaridad Municipal para Educación Escolar y Salud Pública (US$ 27 millones por año, 70% para educación primaria y secundaria y 30% para salud) y el Fondo Nacional de Solidaridad del SUMI - La Cuenta Especial del Diálogo Nacional (2002) recibe la diferencia (10% para salud, 20% para manutención y equipamiento de escuelas y 70% para infraestructura)
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Del 32% gravado al valor de la producción de hidrocarburos, 58% va a los departamentos entre prefecturas, municipios y universidades	Según el D.S. 29322 de 24/10/2007, los municipios reciben 66,99% del IDH, el cual es distribuido entre los beneficiarios de acuerdo a número de habitantes de la jurisdicción municipal*	Municipalidades: educación, salud, desarrollo económico local, promoción de empleo y seguridad colectiva

Fuente: Adaptación con base en Banco Mundial (2006).
(*) En la práctica los municipios llegan a recibir aproximadamente 40% antes de la distribución de la Renta Dignidad y entre 31 y 35% después de contribuir a dicha renta (según aproximaciones efectuadas por la Fundación Jubileo (2009) y Medinaceli (2007)).
ICE: Impuesto a los Consumos Específicos; GA: Gravamen Arancelario; ISAE: Impuesto a las Salidas al Exterior; ITGB: Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes; SUMI: Seguro Universal Materno Infantil; SMGV: Seguro Médico Gratuito de Vejez

Anexo F
Detalle de transferencias a prefecturas

Transferencia	Fuente de recursos	Criterio de distribución	Condicionalidad sectorial y por tipo de gasto
Coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	25% del IEHD	–50% sobre la base de población –50% en partes iguales entre los departamentos	Infraestructura caminera del Servicio Nacional de Caminos (como contraparte de proyectos del SNC).
Fondo de Compensación Departamental (FCD)	10% del IEHD que le corresponde al presupuesto del nivel nacional	El monto requerido por los departamentos para alcanzar el promedio nacional de regalías per cápita	Abierta
Regalías de hidrocarburos	–11% del valor de la producción departamental de hidrocarburos –1% del valor de la producción nacional de hidrocarburos va a la regalía compensatoria para los departamento de Beni (dos tercios) y Pando (un tercio)	Recibido solamente por los departamentos donde tiene lugar la producción hidrocarburífera y, en el caso de la regalía compensatoria, también para Beni y Pando	Abierta
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Del 32% gravado al valor de la producción de hidrocarburos, 58% va a los departamentos entre prefecturas, municipios y universidades	Según D.S. 29322 de 24/10/2007, las prefecturas reciben el 24,4% del IDH*	Departamentos: desarrollo económico social, seguridad colectiva.

(*) En la práctica las prefecturas llegan a recibir aproximadamente 16% antes de la distribución de la Renta Dignidad y alrededor de 10% después de contribuir a dicha renta (según aproximaciones efectuadas por la Fundación Jubileo (2009) y Medinaceli (2007)).

Anexo G

Cuadro 1
Cálculo descentralización del ingreso (RR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingreso propio Deptales.	32.841.710	30.813.411	25.898.505	26.089.203	25.345.045	21.795.745	23.366.072	35.113.134	35.650.302
Ingreso propio Municipios	360.020.758	375.237.914	342.393.752	391.512.326	504.990.608	457.591.835	472.522.544	493.037.899	511.615.022
Ingresos Gob. General	4.812.967.649	4.694.835.541	4.764.847.504	3.778.353.523	4.734.801.521	5.110.209.396	5.850.320.589	6.156.261.035	10.319.758.798
RR Deptal.	0,68%	0,66%	0,54%	0,69%	0,54%	0,43%	0,40%	0,57%	0,35%
RR Municipal	7,48%	7,99%	7,19%	10,36%	10,67%	8,95%	8,08%	8,01%	4,96%

Donde: RR = Ingreso Propio/Ingreso Gobierno General.
Ingreso propio departamental = Ingresos no tributarios + Venta de bienes y servicios + Intereses y otras rentas a la propiedad + Ingresos propios de capital (Fuente: Foro DAC).
Ingreso propio municipal = Ingresos tributarios + Otros impuestos + Ingresos no tributarios + Venta de bienes y servicios + Ingresos de operación + Intereses y otras rentas + Ingresos propios de capital (Fuente Foro DAC).
Ingreso Gobierno General = Ingresos tributarios + Venta de bienes y servicios + Otros ingresos corrientes (Fuente: UDAPE).

Cuadro 2
Cálculo descentralización del gasto (ER)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingreso Propio+ TransfPP Deptal.	1.249.701.669	1.499.730.972	1.443.975.231	1.771.625.038	1.924.623.825	2.368.878.543	2.549.343.466	3.016.255.163	2.919.214.301
Ingreso Propio+ TransfPP Municipio	802.991.382	811.930.443	882.090.990	1.051.876.314	1.345.140.274	1.344.927.929	1.841.956.059	1.944.722.513	2.326.601.377
Ingresos Gob. General	4.812.967.649	4.694.835.541	4.764.847.504	3.778.353.523	4.734.801.521	5.110.209.396	5.850.320.589	6.156.261.035	10.319.758.798
RE Depart.	26,0%	31,9%	30,3%	46,9%	40,6%	46,4%	43,6%	49,0%	28,3%
RE Municipal	16,7%	17,3%	18,5%	27,8%	28,4%	26,3%	31,5%	31,6%	22,5%

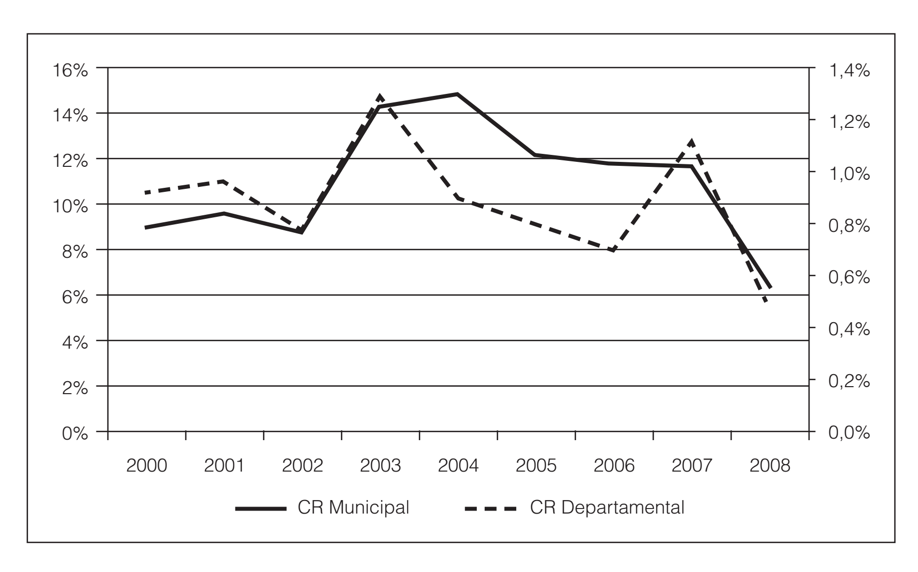
Donde: ER = (Ingreso Propio + Transferencias Recibidas por Política Pública)/Ingreso del Gobierno General
Transferencias departamentales por política pública = Regalías + Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) + Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEH) + Subsidios o subvenciones + Fondo solidario municipal + Fondo de compensación departamental + Otros por política pública (Fuente: Foro DAC).
Transferencias municipales por política pública = Coparticipación tributaria + Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) + Ley del Diálogo 2000 HIPC-II (Fuente Foro DAC).

Cuadro 3
Cálculo del coeficiente de descentralización compuesto (CR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CR Departamental	0,9%	1,0%	0,8%	1,3%	0,9%	0,8%	0,7%	1,1%	0,5%
CR Municipal	9,0%	9,7%	8,8%	14,4%	14,9%	12,2%	11,8%	11,7%	6,4%

Donde CR = RR/(1-ER)

Gráfico 1
Cálculo del CR



Anexo H
Modelos de correlación gasto-ingreso municipal para el periodo 2000-2008

Gasto pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Propio pc	0,348*** (0,113)							
Tributario pc		0,217*** (0,065)						
No Tributario pc			0,537*** (0,126)					
No Propio pc				0,819*** (0,049)				
Coparticipación pc					1,384*** (0,183)			
IDH pc						1,106*** (0,103)		
HIPC pc							1,748*** (0,358)	
Donaciones pc								0,896*** (0,128)
NBI2001	3,161*** (0,528)	3,087*** (0,547)	3,079*** (0,513)	–0,284 (0,220)	3,134*** (0,515)	0,989** (0,421)	1,913*** (0,573)	1,630*** (0,385)
Pobreza2001	–2,158*** (0,532)	–2,163*** (0,554)	–2,141*** (0,523)	0,359* (0,215)	–2,357*** (0,513)	0,477 (0,505)	–1,475*** (0,500)	–1,759*** (0,522)
Indígena2001	–1,463*** (0,261)	–1,504*** (0,268)	–1,433*** (0,257)	–0,223*** (0,081)	–1,440*** (0,258)	–0,740*** (0,150)	–1,361*** (0,235)	–0,775*** (0,198)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Gasto pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Agropecuaria2001	–111,209*** (38,916)	–117,843*** (40,221)	–109,415*** (38,524)	–34,151** (14,695)	–116,157*** (38,291)	–106,345*** (34,416)	–114,603*** (36,326)	–46,595* (27,402)
Migración2001	1,014*** (0,282)	1,049*** (0,285)	1,010*** (0,277)	0,220*** (0,083)	1,047*** (0,261)	0,228 (0,199)	0,903*** (0,237)	0,856*** (0,202)
DescPrefectural (CRD)	–97,318** (41,049)	–74,179* (41,361)	–109,923*** (41,078)	41,445** (20,700)	–99,289** (39,439)	28,576 (30,718)	–39,395 (43,205)	–15,095 (32,650)
PIB pc Deptal	21,309 (18,636)	20,328 (19,223)	22,117 (18,199)	5,691 (5,551)	21,124 (18,802)	47,192*** (16,190)	18,546 (18,752)	–10,556 (11,022)
Valles	63,035*** (8,719)	62,459*** (8,915)	62,853*** (8,603)	12,322*** (3,758)	59,366*** (8,374)	34,358*** (7,674)	51,239*** (7,832)	35,992*** (7,112)
Llanos	–25,710 (19,904)	–24,971 (20,211)	–26,005 (19,725)	3,233 (6,400)	–16,480 (19,827)	–45,257** (19,050)	–30,065 (18,995)	18,246 (12,818)
Constante	98,248 (61,581)	115,461* (65,123)	99,360* (60,218)	23,009 (18,967)	48,675 (61,780)	–62,201 (51,636)	150,790** (62,341)	169,175*** (44,082)
Observaciones	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817
Grupos	313	313	313	313	313	313	313	313
R2 intragrupo	0,297	0,299	0,294	0,798	0,328	0,633	0,322	0,556
R2 intergrupo	0,635	0,614	0,646	0,948	0,658	0,740	0,688	0,773
R2 global	0,403	0,398	0,404	0,845	0,432	0,665	0,436	0,624
tetha	0,219	0,255	0,194	0,000	0,225	0,376	0,196	0,218

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios, sin embargo, cuando *tetha* es más cerca de cero se convierte en modelo de efectos fijos. Todas las regresiones incluyeron binarias anuales y binarias para cada municipio capital de Departamento, las que no fueron reportadas por restricciones de espacio. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo I
Modelo de correlación gasto operativo-tipos de ingreso para el periodo 2000-2008

Gasto Operativo pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Propio pc	0,269*** (0,085)							
Tributario pc		0,172*** (0,045)						
No Tributario pc			0,408*** (0,107)					
No Propio pc				0,725*** (0,038)				
Coparticipación pc					1,093*** (0,158)			
IDH pc						0,968*** (0,085)		
HIPC pc							1,433*** (0,307)	
Donaciones pc								0,820*** (0,113)
NBI2001	2,856*** (0,462)	2,803*** (0,475)	2,791*** (0,452)	–0,192 (0,193)	2,838*** (0,449)	0,970** (0,384)	1,839*** (0,504)	1,479*** (0,333)
Pobreza2001	–1,889*** (0,465)	–1,896*** (0,480)	–1,876*** (0,460)	0,349* (0,204)	–2,048*** (0,452)	0,421 (0,465)	–1,332*** (0,436)	–1,532*** (0,448)
Indígena2001	–1,293*** (0,227)	–1,320*** (0,231)	–1,272*** (0,224)	–0,206*** (0,075)	–1,272*** (0,224)	–0,662*** (0,139)	–1,205*** (0,204)	–0,648*** (0,170)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Gasto Operativo pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Agropecuaria2001	–94,047*** (34,590)	–99,259*** (35,466)	–92,708*** (34,310)	–24,197* (12,877)	–97,802*** (34,085)	–89,114*** (30,490)	–96,368*** (32,063)	–34,018 (24,297)
Migración2001	0,833*** (0,234)	0,857*** (0,235)	0,831*** (0,230)	0,134* (0,081)	0,857*** (0,218)	0,143 (0,168)	0,739*** (0,196)	0,677*** (0,167)
DescPrefectural (CRD)	–106,623*** (37,114)	–91,849** (37,333)	–115,908*** (37,133)	20,286 (18,342)	–110,946** (36,317)	5,840 (28,649)	–63,529 (39,233)	–42,396 (28,111)
PIB pc Deptal	24,223 (16,350)	23,762 (16,762)	24,735 (16,735)	9,335* (4,896)	24,205 (16,399)	46,804*** (14,619)	22,075 (16,349)	–4,188 (8,778)
Valles	54,031*** (7,660)	53,575*** (7,774)	53,902*** (7,589)	9,322*** (3,486)	51,160*** (7,383)	28,982*** (7,158)	44,435*** (6,974)	29,396*** (6,092)
Llanos	–28,909 (17,630)	–28,435 (17,811)	–29,101* (17,515)	–3,023 (6,085)	–21,678 (17,582)	–46,023*** (17,363)	–32,562** (16,855)	10,979 (10,709)
Constante	60,237 (53,529)	72,691 (55,902)	61,721 (52,471)	–5,673 (17,194)	20,544 (53,290)	–82,465* (46,377)	102,332* (53,775)	120,545*** (36,198)
Observaciones	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817
Grupos	313	313	313	313	313	313	313	313
R2 intragrupo	0,289	0,290	0,287	0,785	0,313	0,614	0,308	0,559
R2 intergrupo	0,644	0,629	0,652	0,947	0,664	0,733	0,694	0,797
R2 global	0,399	0,395	0,399	0,835	0,421	0,649	0,427	0,633
tetha	0,210	0,236	0,189	0,000	0,210	0,359	0,178	0,178

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios; sin embargo, cuando *tetha* es más cerca de cero se convierte en modelo de efectos fijos. Todas las regresiones incluyeron binarias anuales y binarias para cada municipio capital de Departamento, las que no fueron reportadas por restricciones de espacio. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo J
Modelos de correlación saldo-ingreso municipal para el periodo 2000-2008

Saldo pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Propio pc	0,678*** (0,085)							
Tributario pc		0,748*** (0,069)						
No Tributario pc			0,606*** (0,096)					
No Propio pc				0,185*** (0,047)				
Coparticipación pc					0,461*** (0,102)			
IDH pc						0,155** (0,075)		
HIPC pc							0,400*** (0,091)	
Donaciones pc								0,267*** (0,050)
NBI2001	0,901*** (0,149)	0,864*** (0,161)	0,693*** (0,144)	−0,116 (0,215)	0,675*** (0,155)	0,335** (0,163)	0,384** (0,162)	0,227 (0,202)
Pobreza2001	−0,957*** (0,243)	−1,020*** (0,246)	−0,936*** (0,239)	−0,392** (0,200)	−1,050*** (0,241)	−0,609*** (0,182)	−0,824*** (0,220)	−0,859*** (0,278)
Indígena2001	−0,029 (0,082)	−0,056 (0,083)	−0,024 (0,080)	0,202*** (0,077)	−0,037 (0,079)	0,034 (0,062)	−0,029 (0,079)	0,153* (0,091)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Saldo pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Agropecuaria2001	8,607 (14,603)	–2,871 (14,915)	4,672 (14,589)	13,339 (14,087)	–4,861 (14,920)	–2,713 (13,542)	–4,921 (14,036)	15,263 (17,274)
Migración2001	–0,027 (0,091)	0,001 (0,086)	0,003 (0,086)	–0,138* (0,076)	0,033 (0,081)	–0,069 (0,071)	0,003 (0,078)	–0,022 (0,090)
DescPrefectural (CRD)	–98,054*** (20,376)	–100,672*** (20,213)	–96,259*** (21,017)	–40,518** (21,042)	–99,833*** (20,819)	–76,400*** (23,484)	–78,681*** (21,570)	–65,205*** (18,528)
PIB pc Deptal	–0,318 (4,969)	0,292 (4,996)	0,200 (4,972)	–4,834 (5,636)	0,062 (5,012)	2,151 (4,186)	–0,719 (5,162)	–9,335 (6,259)
Valles	–1,887 (3,862)	–2,484 (3,865)	–2,706 (3,871)	–14,699*** (3,614)	–4,250 (3,935)	–6,914** (2,973)	–5,865 (3,646)	–11,265*** (4,241)
Llanos	–9,829 (6,799)	–9,503 (6,835)	–9,510 (6,778)	–2,126 (6,161)	–6,207 (6,720)	–11,530** (5,584)	–10,130 (6,457)	3,901 (8,326)
Constante	15,025 (23,384)	35,992 (23,135)	35,540 (22,713)	36,784** (18,215)	32,904 (22,191)	36,356** (15,356)	63,717*** (23,124)	70,147*** (24,968)
Observaciones Grupos R2 intragrupo R2 intergrupo R2 global tetha	2.817 313 0,163 0,256 0,171 0,000	2.817 313 0,139 0,245 0,149 0,000	2.817 313 0,118 0,230 0,129 0,000	2.817 313 0,203 0,335 0,215 0,000	2.817 313 0,112 0,214 0,122 0,000	2.817 313 0,115 0,293 0,132 0,000	2.817 313 0,099 0,252 0,114 0,000	2.817 313 0,208 0,211 0,203 0,000

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios; sin embargo, cuando *tetha* es cero se convierte en modelo de efectos fijos. Todas las regresiones incluyeron binarias anuales y binarias para cada municipio capital de Departamento, las que no fueron reportadas por restricciones de espacio. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo K
Modelos de correlación ingreso propio-no propio municipal para el periodo 2000-2008

Propio pc	(1) Con saldo	(2) Con saldo	(3) Con saldo	(4) Con saldo	(5) Sin saldo	(6) Sin saldo	(7) Sin saldo	(8) Sin saldo
No Propio pc	–0,072** (0,028)				–0,028*** (0,010)			
Coparticipación pc		0,066 (0,040)				0,135** (0,054)		
IDH pc			–0,065*** (0,025)				–0,041*** (0,013)	
HIPC pc				–0,169* (0,092)				–0,111 (0,076)
ServPersonales pc	0,958*** (0,306)	0,422*** (0,134)	0,680*** (0,191)	0,591*** (0,183)	0,646*** (0,206)	0,346*** (0,113)	0,588*** (0,170)	0,536*** (0,179)
Saldo pc	0,156** (0,078)	0,105* (0,065)	0,120* (0,069)	0,112* (0,066)				
NBI2001	–0,425*** (0,100)	–,540*** (0,117)	–0,499*** (0,104)	–0,485*** (0,119)	–0,428*** (0,113)	0,453*** (0,113)	–0,448*** (0,110)	–0,441*** (0,127)
Pobreza2001	0,200 (0,133)	0,189 (0,148)	0,143 (0,123)	0,191 (0,139)	0,081 (0,113)	0,051 (0,117)	0,051 (0,112)	0,086 (0,118)
Indígena2001	–0,073* (0,038)	0,006 (0,029)	–0,024 (0,028)	0,004 (0,028)	–0,035 (0,031)	–0,004 (0,028)	–0,023 (0,028)	–0,004 (0,027)
Agropecuaria2001	–14,565*** (5,455)	–15,388** (6,247)	–12,485** (5,630)	–13,298** (5,772)	–15,160** (5,942)	–16,613*** (6,257)	–13,821** (5,891)	14,261** (5,878)
Migración2001	–0,005 (0,076)	0,010 (0,063)	0,016 (0,070)	–0,004 (0,067)	0,008 (0,066)	0,028 (0,057)	0,020 (0,065)	0,006 (0,064)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Propio pc	**(1) Con saldo**	**(2) Con saldo**	**(3) Con saldo**	**(4) Con saldo**	**(5) Sin saldo**	**(6) Sin saldo**	**(7) Sin saldo**	**(8) Sin saldo**
DescPrefectural (CRD)	11,623* (6,392)	18,198** (7,592)	16,019** (6,739)	12,757* (6,764)	3,008 (7,537)	7,320 (7,281)	5,370 (7,077)	3,717 (8,078)
PIB pc Deptal	3,451** (1,401)	1,913* (1,111)	0,552 (0,875)	2,311* (1,359)	2,078*** (0,794)	1,478** (0,683)	0,674 (0,730)	1,799* (0,927)
Valles	–5,455*** (2,045)	–5,717** (2,302)	–6,091*** (2,186)	–5,881*** (2,217)	–5,963*** (2,307)	–5,486** (2,257)	–6,212*** (2,349)	–6,069*** (2,346)
Llanos	–4,847 (3,288)	0,178 (2,475)	–0,147 (2,229)	–0,545 (2,401)	–3,149 (2,684)	0,115 (2,314)	–1,155 (2,382)	–1,367 (2,443)
Constante	27,721** (11,327)	34,481*** (9,447)	39,504*** (8,450)	29,401** (11,915)	42,268*** (6,868)	40,614*** (7,006)	46,790*** (6,698)	39,882*** (7,680)
Observaciones	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817	2.817
Grupos	313	313	313	313	313	313	313	313
R2 intragrupo	0,193	0,133	0,151	0,135	0,060	0,061	0,058	0,051
R2 intergrupo	0,672	0,632	0,661	0,649	0,630	0,608	0,629	0,625
R2 global	0,368	0,316	0,337	0,323	0,268	0,261	0,267	0,261
tetha	0,276	0,284	0,268	0,264	0,257	0,272	0,258	0,254

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios; sin embargo, cuando *tetha* es cero se convierte en modelo de efectos fijos. Todas las regresiones incluyeron binarias anuales y binarias para cada municipio capital de Departamento, las que no fueron reportadas por restricciones de espacio. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo L
Modelos de correlación impuesto al valor agregado-ingresos departamentales (2000-2008)

Recaudación IVA pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,091** (0,037)					
IDH pc		–0,014** (0,007)				
IEHD pc			–0,04** (0,017)			
Fondo de Comp. pc				1,778 (1,438)		
Otras transferencias pc					0,003 (0,017)	
Donaciones pc						0,211 (0,170)
PIB pc	3,192** (1,377)	–0,649 (0,571)	–0,625 (0,566)	–0,351 (0,579)	–0,657 (0,485)	–0,986 (0,622)
Descentralización Pref.	791,315* (468,1)	123,686 (190,8)	88,57 (182,8)	267,068 (249,3)	–35,366 (213,6)	–23,392 (114,9)
Población (en miles)	0,131*** (0,009)	0,132*** (0,01)	0,133*** (0,011)	0,121*** (0,012)	0,136*** (0,011)	0,140*** (0,012)
Pobreza (HCR)	–4,539*** (0,582)	–4,908*** (0,785)	–4,934*** (0,79)	–5,221*** (1,401)	–4,783*** (0,723)	–5,061*** (0,822)
Año	4,472** (1,980)	5,675** (2,682)	5,296** (2,542)	4,64** (2,199)	5,135** (2,477)	5,706** (2,598)
Valles[1]	23,87*** (5,315)	20,99*** (6,42)	21,66*** (6,514)	24,40*** (8,326)	22,75*** (6,554)	25,15*** (6,902)
Eje troncal	–144,53*** (18,911)	–142,11*** (21,063)	–143,88*** (21,712)	–131,04*** (22,492)	–144,94*** (20,278)	–152,85*** (23,709)
Constante	–8.683,5** (3.953,4)	–11.038** (5.329,5)	–10.276** 5.048,1	–8.947,7** 4.312,2	–9.969,6** 4.932,7	–11.093** 5.160,5
Observaciones Grupos R2 intragrupo R2 intergrupo R2 global	81 9 0,430 0,997 0,930	81 9 0,395 0,991 0,920	81 9 0,372 0,991 0,918	81 9 0,4817 0,977 0,918	81 9 0,372 0,988 0,915	81 9 0,366 0,991 0,917

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Modelos de correlación impuesto al valor agregado-ingresos departamentales (2000-2008)

Recaudación IVA pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,091*** (0,020)					
IDH pc		–0,008 (0,005)				
IEHD pc			–0,009 (0,014)			
Fondo de Comp. pc				1,354** (0,555)		
Otras transferencias pc					0,007 (0,011)	
Donaciones pc						0,167 (0,162)
PIB pc	3,655*** (1,132)	–0,958** (0,531)	–0,887* (0,554)	–0,663 (0,528)	–0,787 (0,568)	–0,738 (0,605)
Descentralización Pref.	–619,01 (599,8)	68,921 (583,9)	–169,86 (574,4)	675,162 (662,6)	–80,959 (588,7)	–208,451 (506,7)
Descentralización Mun.	165,8*** (61,771)	13,96 (57,042)	30,75 (57,613)	–20,71 (63,816)	27,72 (58,625)	36,80 (52,644)
Déficit[2]	–2,044 (2,659)	0,961 (2,088)	0,779 (1,963)	2,851 (2,174)	1,1 (1,738)	0,79 (1,787)
Población (en miles)	0,129*** (0,013)	0,138*** (0,017)	0,138*** (0,018)	0,127*** (0,018)	0,138*** (0,02)	0,139*** (0,021)
Precio prom. del gas (–1)[3]	5,337* (3,002)	2,371 (2,991)	3,283 (2,995)	–1,118 (3,443)	2,896 (2,996)	3,561 (2,831)
Pobreza (HCR)	–3,787*** (0,742)	–4,99*** (0,862)	–4,907*** (0,878)	–5,032*** (0,782)	–4,737*** (0,953)	–4,666*** (1,003)
Año	0,409 (1,613)	3,532** (1,516)	2,976** (1,516)	4,781*** (1,730)	3,033** (1,518)	3,131** (1,450)
Valles	25,63*** (4,687)	24,19*** (5,136)	24,37*** (5,711)	26,56*** (4,749)	24,25*** (6,371)	25,31*** (6,23)
Llanos	9,514* (5,469)	2,064 (5,17)	2,152 (5,698)	5,701 (5,256)	3,037 (6,895)	5,107 (7,17)
Eje troncal	–135,0*** (18,904)	–149,4*** (23,361)	–149,0*** (24,687)	–137,4*** (23,577)	–146,0*** (27,098)	–146,0*** (28,038)
Periodo 2006-2009	5,197* (2,836)	7,285** (3,132)	5,942* (3,1)	5,462 (3,39)	5,916* (3,117)	4,528 (3,179)
Constante	–623,7 (3.204)	–6.749** (3.011)	–5.644* (3.014)	–9.246*** (3.444)	–5.774* (3.020)	–5.977** (2.876)
Observaciones	81	81	81	81	81	81
Grupos	9	9	9	9	9	9
R2	0,919	0,871	0,854	0,85	0,822	0,822

Fuente: Elaboración propia. Estimado introduciendo un proceso AR1. Números en paréntesis son errores estándar corregidos por panel.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo M
Modelos de correlación impuesto a las transacciones-ingresos departamentales (2000-2008)

Recaudación IT pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,028 (0,02)					
IDH pc		–0,006* (0,003)				
IEHD pc			–0,015** (0,008)			
Fondo de Comp. pc				0,554 (0,497)		
Otras transferencias pc					–0,001 (0,007)	
Donaciones pc						0,098 (0,097)
PIB pc	2,086*** (0,629)	0,77** (0,374)	0,793** (0,376)	0,82** (0,334)	0,774** (0,317)	0,804** (0,379)
Descentralización Pref.	365,1*** (141,5)	154,9 (110,4)	139,9 (126,1)	178,8 (85,5)	78,3 (89,0)	127,8 (142,8)
Población (en miles)	0,075*** (0,022)	0,077*** (0,023)	0,077*** (0,023)	0,074*** (0,023)	0,078*** (0,023)	0,078*** (0,024)
Pobreza (HCR)	–3,132*** (1,11)	–3,34*** (1,222)	–3,337*** (1,227)	–3,457** (1,398)	–3,297*** (1,157)	–3,291*** (1,214)
Año	2,129** (0,988)	2,65** (1,306)	2,487** (1,236)	2,32** (1,038)	2,43** (1,179)	2,547** (1,242)
Valles	14,24* (7,54)	13,84* (7,82)	14,05* (7,81)	15,26* (8,44)	14,51* (7,72)	14,67* (7,72)
Eje troncal	–84,87** (34,26)	–86,26** (35,16)	–86,71** (35,53)	–83,88** (35,40)	–87,47*** (34,02)	–87,36** (35,82)
Constante	–4.067** (1.920)	–5.086** (2.540)	–4.759** (2.399)	–4.418** (1.989)	–4.649** (2.292)	–4.886** (2.412)
Observaciones Grupos R2 intragrupo R2 intergrupo R2 global	81 9 0,587 0,900 0,868	81 9 0,577 0,897 0,865	81 9 0,567 0,897 0,864	81 9 0,604 0,871 0,844	81 9 0,567 0,890 0,858	81 9 0,574 0,892 0,860

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Modelos de correlación impuesto a las transacciones-ingresos departamentales (2000-2008)

Recaudación IT pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,022* (0,014)					
IDH pc		–0,001 (0,003)				
IEHD pc			–0,004 (0,01)			
Fondo de Comp. pc				–0,095 (0,265)		
Otras transferencias pc					–0,009 (0,006)	
Donaciones pc						0,089 (0,079)
PIB pc	1,513** (0,657)	0,6* (0,319)	0,585* (0,313)	0,828*** (0,322)	0,556 (0,38)	0,831*** (0,318)
Descentralización Pref.	–100,3 (482,3)	–35,7 (465,5)	–41,5 (454,4)	–180,1 (420,0)	–260,7 (415,5)	–104,8 (390,8)
Descentralización Mun.	53,32 (52,37)	26,60 (48,72)	26,89 (48,30)	40,75 (44,99)	39,28 (43,20)	35,63 (43,84)
Déficit	–0,216 (1,37)	0,012 (1,31)	0,028 (1,332)	–0,315 (0,993)	–0,342 (1,279)	–0,196 (1,033)
Población (en miles)	0,081*** (0,006)	0,081*** (0,007)	0,081*** (0,007)	0,08*** (0,009)	0,082*** (0,007)	0,079*** (0,008)
Precio prom. del gas	1,052 (2,719)	0,566 (2,54)	0,672 (2,506)	1,066 (2,209)	0,96 (2,22)	1,011 (2,294)
Pobreza (HCR)	–2,781*** (0,425)	–2,918*** (0,431)	–2,936*** (0,423)	–2,7*** (0,5)	–3,019*** (0,479)	–2,662*** (0,486)
Año	1,379 (1,286)	1,816 (1,261)	1,787 (1,223)	1,354 (1,163)	1,656 (1,113)	1,618 (1,167)
Valles	21,39*** (4,45)	19,93*** (4,47)	20,03*** (4,39)	18,52*** (5,60)	20,01*** (4,46)	19,51*** (5,20)
Llanos	13,59*** (4,41)	11,96*** (4,50)	11,94*** (4,36)	12,24** (6,23)	11,18** (4,48)	13,97*** (5,20)
Eje troncal	–89,68*** (9,61)	–88,86*** (9,24)	–89,28*** (9,11)	–84,10*** (11,00)	–91,17*** (11,03)	–83,38*** (10,88)
Periodo 2006-2009	1,093 (3,017)	1,224 (2,865)	1,123 (2,803)	0,673 (2,644)	0,963 (2,506)	0,044 (2,66)
Constante	–2.599,1 (2.567,8)	–3.456,4 (2.514,9)	–3.397,1 (2.439,5)	–2.547,9 (2.321,1)	–3.126,2 (2.217,3)	–3.081,4 (2.328,0)
Observaciones Grupos R2	81 9 0,824	81 9 0,793	81 9 0,799	81 9 0,717	81 9 0,800	81 9 0,734

Fuente: Elaboración propia. Estimado introduciendo un proceso AR1. Números en paréntesis son errores estándar corregidos por panel.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Anexo N
Modelos de correlación impuesto a las utilidades de las empresas-ingresos departamentales (2000-2008)[84]

Recaudación IUE pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,108 (0,085)					
IDH pc		–0,013 (0,011)				
IEHD pc			–0,023 (0,025)			
Fondo de Comp. pc				1,263 (2,197)		
Otras transferencias pc					0,006 (0,018)	
Donaciones pc						0,237 (0,26)
PIB pc	3,722 (3,388)	–1,17 (1,217)	–1,144 (1,188)	–1,189 (1,135)	–1,114 (1,105)	–1,224 (1,244)
Descentralización Pref.	–763,7 (878,8)	–1657,2 (1190,6)	–1738,3 (1231,0)	–1624,7 (998,1)	–1771,8 (1190,6)	–1734,8 (1301,1)
Población (en miles)	0,113*** (0,026)	0,119*** (0,027)	0,121*** (0,029)	0,114*** (0,021)	0,122*** (0,029)	0,124*** (0,03)
Pobreza (HCR)	–4,516*** (1,604)	–5,142*** (1,888)	–5,111*** (1,893)	–5,499** (2,647)	–4,973*** (1,732)	–5,119*** (1,888)
Año	6,533** (2,955)	8,076** (4,092)	7,663** (3,842)	7,427** (3,427)	7,542** (3,692)	7,962** (3,898)
Valles	11,378 (11,115)	10,102 (9,916)	11,01 (10,368)	14,041 (13,022)	11,342 (10,599)	12,738 (11,171)
Eje troncal	–139,26*** (45,16)	–143,49*** (47,38)	–145,29*** (49,29)	–140,66*** (44,75)	–144,54*** (47,59)	–148,62*** (51,01)
Constante	–12.800 ** (5.828)	–1.5811 ** (8.057)	–14.988** (7.559)	–14.488** (6.690)	–14.757** (7.276)	–15.589** (7.674)
Observaciones Grupos R2 intragrupo R2 intergrupo R2 global	81 9 0,417 0,925 0,766	81 9 0,376 0,934 0,759	81 9 0,368 0,934 0,757	81 9 0,396 0,914 0,752	81 9 0,368 0,930 0,754	81 9 0,372 0,933 0,757

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

84 En este modelo, sólo se presenta los resultados utilizando el método de estimación de datos de panel con efectos aleatorios. Estimando el modelo con un proceso AR1, tampoco se obtiene coeficientes significativos de las variables de interés.

Anexo O
Modelos de correlación Impuesto al consumo específico-ingresos departamentales (2000-2008)[85]

Recaudación ICE pc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalías pc	–0,026 (0,03)					
IDH pc		–0,002 (0,003)				
IEHD pc			–0,002 (0,006)			
Fondo de Comp. pc				–0,159 (0,126)		
Otras transferencias pc					0,008 (0,008)	
Donaciones pc						0,096 (0,088)
PIB pc	1,084 (1,235)	–0,068 (0,294)	–0,068 (0,283)	–0,08 (0,284)	0,042 (0,259)	–0,065 (0,3)
Descentralización Pref.	74,0 (238,4)	–157,3* (84,91)	–171,6** (83,9)	–206,0** (97,8)	–93,5 (107,2)	–138,9** (68,7)
Población (en miles)	0,028 (0,017)	0,029 (0,018)	0,03 (0,018)	0,031* (0,019)	0,029* (0,017)	0,03 (0,019)
Pobreza (HCR)	–0,18 (0,908)	–0,296 (0,917)	–0,291 (0,912)	–0,236 (0,944)	–0,164 (0,878)	–0,298 (0,914)
Año	0,392 (0,754)	0,679 (1,103)	0,624 (1,016)	0,646 (0,981)	0,544 (0,925)	0,751 (1,099)
Valles	3,876 (6,607)	3,567 (6,405)	3,72 (6,377)	3,547 (6,465)	3,118 (6,32)	4,067 (6,532)
Eje troncal	–32,779 (28,14)	–33,44 (28,11)	–33,749 (28,18)	–34,785 (28,5)	–30,663 (26,43)	–34,263 (28,8)
Constante	–788,7 (1.497)	–1.346 (2.191)	–1.238 (2.017)	–1.285 (1.951)	–1.089 (1.845)	–1.493 (2.186)
Observaciones Grupos R2 intragrupo R2 intergrupo R2 global	81 9 0,108 0,524 0,422	81 9 0,060 0,569 0,445	81 9 0,056 0,574 0,447	81 9 0,064 0,554 0,434	81 9 0,059 0,607 0,473	81 9 0,073 0,567 0,446

Fuente: Elaboración propia. Estimado mediante modelo de efectos aleatorios. Números en paréntesis son errores estándar robustos.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

85 En este modelo, sólo se presenta los resultados utilizando el método de estimación de datos de panel con efectos aleatorios. Estimando el modelo con un proceso AR1, tampoco se obtiene coeficientes significativos de las variables de interés.

Anexo P
Modelos de correlación ingresos prefecturas-precio del petróleo[86]

Ingresos (en miles de Bs)	Ingreso total.	Ingreso total pc	Regalías	Regalías pc	IDH + IEHD	IDH+IEHD pc
Precio petróleo[4]	2271,2*** (641,5)	7,118*** (1,503)	838,9*** (281,6)	2,108** (0,980)	1451,2*** (274,8)	5,675* (3,255)
Gas exportado	92,6 (101,4)	0,293 (0,271)	–7,6 (47,7)	–0,027 (0,168)	282,4*** (67,7)	0,708 (0,653)
Déficit	–12730* (7.150)	2,537 (39,99)	–427,5 (2.370)	0,576 (9,187)	–1820,2 (2.688)	34,61 (54,37)
Población (en miles)	297,0 (85,2)	0,060 (0,318)	151,3 (106,5)	0,301 (0,174)	2,5 (3,7)	–0,258 (0,296)
Pobreza (HCR)	–8579* (4790)	–37,19* (22,2)	–8.799 (6.083)	–25,41* (15,09)	–89,6 (295,4)	–9,36 (11,16)
Valles	69.424** (31.214)	64,13 (149,0)	95.237 (60.216)	185,0** (101,9)	–3928 (2.533)	–97,97 (138,4)
Llanos	–57.687*** (19.693)	–94,62 (63,83)	–21781 (26232)	–73,6 (47,9)	–1752* (977)	38,35 (34,33)
Eje troncal	–302.172** (153.079)	–651,9 (498,9)	–303.549 (227.448)	–770,0* (435,3)	4956 (7847,3)	180,9 (238,7)
Año 2008	–30.986** (13.171)	–267,6*** (35,5)	–14512*** (5652)	–60,3*** (20,1)	–48015*** (6715)	–332,3*** (63,3)
Año	6292** (3039)	14,6* (8,20)	4.039** (1.876)	11,5* (6,23)	–12.162*** (2.822)	–14,6 (33,6)
Observaciones Grupos R2	117 9 0,645	117 9 0,1676	117 9 0,1876	117 9 0,199	81 9 0,925	81 9 0,176

Fuente: Elaboración propia. Estimado introduciendo un proceso AR1. Números en paréntesis son errores estándar corregidos por panel. Constantes omitidas.
*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

86 Para las cuatro primeras columnas, la serie comprende los años 1996-2008. Para las últimas dos columnas la serie se reduce a los años 2000-2008.

Autores

Gover Barja Daza

Doctor en Economía y Máster en Estadística de Utah State University, USA. Actualmente es Director de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas del Programa de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Realizó trabajos de investigación académica sobre diversos temas del desarrollo económico boliviano, entre ellos, sobre estructura macroeconómica, impactos externos, políticas de respuesta y su transmisión hacia los hogares; también sobre el impacto de las reformas estructurales, privatizaciones y regulación sobre eficiencia y equidad. Algunos de estos trabajos se pueden encontrar en su página personal http://ideas.repec.org/f/pba778.html. Ha publicado los siguientes capítulos de libros "Bolivian Capitalization and Privatization: Approximation to an Evaluation", en coautoría con David McKenzie y Miguel Urquiola, en *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries* (Center for Global Development, 2005); y, "Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia", en coautoría con Miguel Urquiola, en *Utility Privatization and Regulation: A fair deal for consumers?* (Edward Elgar Publishing, 2003).

Sergio G. Villarroel Böhrt

Ingeniero industrial (UMSA) con maestrías en economía aplicada (Georgetown University) y políticas públicas (Universidad Católica Boliviana-MpD). Realizó una especialización en política macroeconómica (Harvard University) y otra en gobernabilidad local (Local Autonomy College-Tokio). Ha trabajado para agencias

de cooperación (USAID, GTZ, AECID, SNV, ACDI) en temas de descentralización fiscal, gestión pública y desarrollo económico. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de Emklave SRL. También es profesor asociado en la Universidad Católica Boliviana y el 2010 pasó a formar parte de la Red de Expertos Internacionales en Gobernabilidad Local y Descentralización, del Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD (Sede Panamá). Dos de las publicaciones más importantes del autor (en temas de descentralización) difundidas a nivel local son: *Profundizando la descentralización: Competencias prefecturales*, en coautoría con Franz Barrios y Drina Saric (FAM-AECI y Plural Editores, 2006) y *Balanzas fiscales departamentales y costeo en la administración pública* (FAM-AECI y Plural Editores, 2005).

David Zavaleta Castellón

Doctor en Econometría de la Universidad de Ginebra, Suiza, donde también se desempeñó como Asistente de Enseñanza e Investigación. Trabajó con modelos de equilibrio general calculable y modelos de microsimulación para estudiar el impacto de diversas políticas económicas sobre la pobreza y la desigualdad en Bolivia, temas que son su principal interés y línea de investigación. Actualmente es profesor a tiempo completo en la Escuela de la Producción y la Competitividad y Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, donde también participa en diversos proyectos de investigación. Ha publicado, entre otros trabajos: *Modeling the economic effects of a natural resource boom in general equilibrium: the Bolivian case* (Universidad de Ginebra, 2003), y la Tesis de Doctorado “Modeling the impact of economic policies on poverty and inequality: the case of Bolivia” (Universidad de Ginebra, 2010).